

Nouvelle orientation dans les relations fiscales au Canada

Roland Parenteau

Volume 31, Number 4, January–March 1956

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002751ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002751ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Parenteau, R. (1956). Nouvelle orientation dans les relations fiscales au Canada. *L'Actualité économique*, 31(4), 601–617. <https://doi.org/10.7202/1002751ar>

Commentaires

Nouvelle orientation dans les relations fiscales au Canada Les nouvelles propositions fiscales du gouvernement fédéral aux provinces, destinées à établir un *modus vivendi* acceptable pour une nouvelle période

de cinq ans à compter du 1^{er} avril 1957, révèlent par rapport aux anciennes formules un changement d'attitude assez marqué. Mais comme on le verra par l'analyse qui va suivre, ce ne sont pas tellement les aspects techniques qui constituent l'innovation que l'esprit dans lequel les autorités fédérales abordent le problème.

Pour comprendre la portée de l'aménagement fiscal proposé, il faut rappeler brièvement quelques aspects de l'histoire économique et financière du Canada au cours des quelque vingt dernières années. Dès 1937, la Commission Rowell-Sirois, chargée de trouver les moyens de régler les difficultés financières et constitutionnelles des gouvernements canadiens, recommandait le retrait définitif des provinces du champ des trois impôts directs progressifs. En retour, le gouvernement fédéral devait assumer de nouvelles responsabilités auparavant du domaine provincial et s'engageait à verser à certaines provinces plus défavorisées des subventions dites «selon la norme nationale».

Ce projet de réforme fut refusé par les provinces canadiennes en 1941, mais la guerre totale allait bientôt les inciter à céder leurs droits de taxation, de façon temporaire cependant, en retour d'une subvention fixe tenant compte des revenus perdus par chaque province. Par la suite, les tâches gigantesques de la reconstruc-

tion et plus tard la crise de réarmement consécutive au déclenchement de la guerre de Corée allaient amener le gouvernement fédéral à insister auprès des provinces pour que celles-ci cèdent de nouveau (mais pour des périodes successives de cinq ans) leurs droits fiscaux en retour de subventions de plus en plus intéressantes, basées essentiellement sur un montant *per capita*, et variant en fonction de la population et des fluctuations du revenu national. Les dernières ententes, signées en 1952 et expirant en 1957, ne laissaient en dehors qu'une seule province, le Québec.

Les objectifs que se propose le gouvernement fédéral quand il entreprend des négociations avec les provinces n'ont pas varié depuis 1945 et peuvent être résumés par ces paroles que le Premier Louis Saint-Laurent prononçait à la séance du 3 octobre 1955 de la Conférence fédérale provinciale¹.

«Le préambule de la plupart de ces accords affirme qu'ils sont destinés à:

- a) établir un régime plus équitable d'imposition dans tout le Canada, en réduisant la double imposition directe et les doubles services de perception des impôts directs;
- b) assurer une plus grande stabilité du revenu des provinces afin de leur permettre de mieux remplir leurs fonctions;
- c) permettre au Canada, avec la collaboration des gouvernements provinciaux, d'exécuter son programme fiscal et d'autres programmes nationaux visant à maintenir l'embauchage et la production à des niveaux élevés.»

Mais à ces trois objectifs, M. Saint-Laurent ajoute une idée de compensation financière (ou de «péréquation» pour employer le jargon à la mode) entre provinces, en disant que les ententes fiscales visent aussi à «donner à toutes les provinces, quelle que soit l'assiette de leurs impôts, la possibilité financière de s'acquitter elles-mêmes de leurs responsabilités constitutionnelles et d'assurer des services provinciaux satisfaisants à travers le pays, tout en évitant un trop lourd fardeau de taxation».

En résumé, la politique d'Ottawa dans le domaine fiscal a toujours été jusqu'à maintenant de conserver l'initiative de même que la part prépondérante des impôts directs quitte à en ristourner une partie aux provinces. Les diverses formules successivement utilisées essayaient d'une part de déterminer un partage

1. *Compte rendu des délibérations de la Conférence fédérale-provinciale, 1955, Ottawa, le 3 octobre 1955, p. 16.*

du champ de taxation entre le Fédéral et les provinces et aussi de réaliser une certaine péréquation entre provinces riches et provinces pauvres.

Ces objectifs ont-ils été atteints par les accords fiscaux du passé? Le seront-ils mieux par ceux qu'on est en train de négocier? C'est ce que nous nous proposons de commenter brièvement. Mais auparavant il convient de décrire en quoi consiste la nouvelle formule.

Il s'agit pour les divers gouvernements canadiens, comme en 1945 et en 1950, de s'entendre à l'amiable pour aménager un champ fiscal commun, celui des impôts directs progressifs, à savoir l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des compagnies et les droits de successions. Ces trois impôts ne représentent pas la totalité des sources de revenu des gouvernements canadiens, mais une portion importante, soit en 1955 31 p.c. des recettes publiques de toute nature et à tous les niveaux de gouvernement.

Les ententes actuelles signées avec neuf provinces — ainsi que nous le signalions dans une livraison antérieure de cette revue¹ — n'eurent raison des résistances des diverses provinces canadiennes qu'en imaginant quatre formules différentes s'appliquant à autant de cas particuliers. Chacune des formules établissait un certain montant de subvention pour la première année de l'accord, montant qui devait par la suite être ajusté chaque année en fonction de l'accroissement de la population et des variations du revenu national. L'une d'entre elles fixait d'abord un minimum absolu au-dessous duquel aucune subvention ne devait aller, formule qui ne s'appliquait en fait qu'à l'Île-du-Prince-Édouard. Une deuxième se contentait d'établir une subvention de 15 dollars *per capita* (par rapport à la population de 1942) à laquelle on ajoutait la subvention statutaire prévue par l'Acte de 1867 et telle que modifiée par la suite. Une troisième formule tenait compte à la fois d'un montant *per capita* de \$12.75 (par rapport à la population de 1942) et de la moitié des revenus fiscaux tirés en 1940 par une province du revenu des particuliers et de celui des compagnies, auxquels on ajoutait la subvention statutaire.

1. *L'Actualité Économique*, juillet-septembre 1954, pp. 325-326.

Enfin, l'Ontario, qui n'avait pas souscrit aux ententes fiscales de 1947-1952, n'a cédé en 1952 que parce qu'on a introduit une quatrième formule qui prenait davantage en considération son potentiel fiscal, qui est le plus considérable du Canada. Sa subvention était basée sur la combinaison de quatre éléments: a) le rendement d'un impôt sur le revenu personnel égal à 5 p.c. de l'impôt fédéral de 1948; b) le rendement d'un impôt de 8½ p.c. sur le revenu imposable des compagnies en 1948; c) le revenu moyen perçu sous forme de droits de successions dans les années antérieures; d) la subvention statutaire régulière.

Une étude attentive des dernières propositions fédérales, telles que révélées par la lettre du 6 janvier aux premiers ministres des provinces et légèrement modifiées par la lettre du 18 février, nous montre que les subventions proposées s'inspirent de la formule applicable actuellement à l'Ontario, mais qu'il s'y ajoute plusieurs autres éléments, destinés à corriger ce qu'une subvention basée sur le potentiel fiscal pourrait avoir d'injuste pour les provinces dépourvues de matière taxable.

Comment se présentent en effet les nouvelles propositions? Elles prévoient en fait trois types de versements effectués par le gouvernement fédéral aux provinces, des paiements dits de *location* des champs fiscaux, de *péréquation* et de *stabilisation* des revenus.

A) Les premiers ne sont en principe que la prolongation des anciennes ententes fiscales, mais en laissant de côté les formules basées sur une subvention par tête pour ne retenir que celle qui est basée sur le rendement de certains types d'impôt. Deux cas peuvent se présenter à cet égard: celui d'une province désireuse de céder pour une période de cinq ans ses droits de taxation relatifs aux trois grands impôts directs. En retour de quoi elle recevra une subvention composée de la façon suivante: 1° le rendement d'un impôt sur les revenus personnels dans cette province égal à 10 p.c. du taux de l'impôt fédéral (à l'exclusion de l'impôt de 2 p.c. dit de sécurité de la vieillesse)¹; 2° le rendement d'un impôt sur le revenu des compagnies de cette province au taux de 9 p.c.; 3° la moitié des droits fédéraux sur les successions.

1. Pour la catégorie la plus basse de revenu imposable, cela représente un impôt de 1.4 p.c., étant donné les taux fédéraux en vigueur pour 1955-56 (14 p.c.).

Mais les autorités fédérales n'ont voulu forcer aucune province à louer ses champs de taxation. Dans ce cas, la province serait libre d'exploiter les trois domaines fiscaux considérés et aux taux de son choix, mais alors, le gouvernement fédéral s'engage à abaisser des taux types mentionnés plus haut ses propres impôts correspondants. Ainsi une province ne se trouve plus pénalisée, comme l'est le Québec actuellement, quand elle ne signe pas une entente puisque le résultat financier reste le même dans les deux cas. Le fait de conserver son autonomie fiscale lui permet cependant d'imposer des taux supérieurs ou inférieurs aux taux types, de prévoir des abattements de base différents¹, etc.

Une telle formule, en faisant toutefois dépendre les subventions directement du potentiel fiscal de chaque province, irait à l'encontre de l'un des principaux objectifs des aménagements fiscaux, à savoir une certaine égalisation des revenus entre provinces, si elle n'était complétée par des paiements dits de péréquation.

B) Ceux-ci sont destinés à assurer aux provinces les plus pauvres en matière taxable des revenus fiscaux par tête aussi élevés que ceux des provinces les plus riches. C'est un grief ancien que celui de certaines provinces, qui se sont toujours plaintes de ce que la concentration des richesses dans les provinces d'Ontario, de Colombie-Britannique et de Québec, fournissait à celles-ci des revenus abondants, alors que les Maritimes et la Prairie devaient se contenter des miettes du pauvre.

Ces plaintes, malgré souvent une grande part d'exagération, contenaient beaucoup de vérité. Aussi les dernières propositions fédérales y répondent-elles — comme l'avaient d'ailleurs déjà réalisé les précédents accords fiscaux — en établissant des subventions de péréquation suffisantes pour élever dans chaque province les recettes per capita tirées des trois impôts au niveau des recettes moyennes des deux provinces les mieux pourvues à cet égard.

Un calcul approximatif pour l'année 1954 montre que le rendement des impôts aux taux standards atteindrait 32.20 dollars par tête en Ontario et 29.78 dollars en Colombie. La moyenne

1. Comme ceux de la présente loi provinciale sur le revenu qui permet à un contribuable marié une exemption de base de 3,000 dollars au lieu de 2,000 dollars dans la loi fédérale.

pondérée des deux, soit 31.71 dollars, constituerait la norme minima du revenu valable pour chaque province. C'est par la dite subvention de péréquation que l'on comblerait l'écart entre cette valeur et le rendement réel des impôts dans chaque province. Ainsi pour Québec l'écart par tête de 9.25 dollars, multiplié par le chiffre de la population, donnerait un total de 40.6 millions de dollars.

Le tableau qui suit indique d'ailleurs en millions de dollars et per capita le montant total de la péréquation ainsi que la répartition par province. Les calculs sont basés sur les taux d'impôts de 1956, mais sur la population et les rendements fiscaux de 1954.

Tableau I
Subvention de location et de péréquation,
telles que proposées aux provinces¹

Provinces	Rendement des trois impôts aux taux standards		Écart per capita (dollars)	Versements de péréquation (dollars)
	millions de dollars	per capita (dollars)		
T.N.....	3.3	8.30	23.41	9,317,000
Î.P.É.....	0.6	6.11	25.60	2,688,000
N.É.....	7.4	10.99	20.72	13,945,000
N.B.....	5.4	9.83	21.88	11,973,000
Qué.....	98.5	22.46	9.25	40,589,000
Ont.....	162.5	32.20	—	—
Man.....	14.3	17.25	14.46	11,973,000
Sask.....	10.1	11.48	20.23	17,762,000
Alb.....	19.9	19.12	12.59	13,081,000
C.B.....	37.7	29.78	1.93	2,443,000
Total.....	359.7	23.71	—	123,771,000

On notera que l'Ontario ne reçoit rien et que la Colombie reçoit un montant insignifiant. Les autres provinces reçoivent des sommes variables selon l'importance de leur population et leur «déficit fiscal». En combinant les deux premiers types de versements, on obtient comme résultat de fournir à chacune des 10 provinces canadiennes un revenu par tête uniforme (31.71 dollars dans l'exemple ci-haut).

1. Tableau reconstitué à partir des montants de péréquation donnés dans les journaux (*La Presse*, 23 fév. 1956), et quelques calculs relatifs à trois provinces canadiennes dans *The Ottawa Letter*, 16 janv. 1956.

On se demandera alors pourquoi avoir imaginé une formule si compliquée pour arriver à un résultat aussi simple. C'est que, semble-t-il, les autorités fédérales ont voulu laisser aux provinces la possibilité d'exploiter elles-mêmes les champs fiscaux, tout en leur offrant les versements de péréquation. Ceux-ci ne sont donc pas subordonnés à la signature par une province d'un accord de location. Une telle distinction offre de plus l'avantage de bien montrer quel est le potentiel fiscal de chaque province (du moins pour les trois impôts concernés) et en même temps quel est l'ampleur de l'écart à combler.

Malgré son apparence révolutionnaire, et des procédés de calcul différents, la formule proposée atteint un objectif analogue à celui des ententes signées en 1947 et 1952, avec la différence que ces ententes étant basées sur des données relativement anciennes, des divergences considérables se sont introduites au cours des années, par suite d'un rythme d'évolution différent dans les diverses provinces canadiennes. Le tableau II rend compte de cette évolution ainsi que des résultats divergents entre les diverses formules de calcul des subventions actuelles aux provinces.

C) Les paiements de stabilisation s'ajoutent cependant aux deux premiers types, le cas échéant, pour assurer les provinces qu'en aucune circonstance, elles ne recevront des subventions inférieures à celles qu'elles reçoivent en vertu des accords fiscaux actuels. Cette clause est aussi destinée à parer à une baisse éventuelle du revenu national, qui ne manquerait de réagir sur le rendement des impôts progressifs.

Une fois déterminé pour chaque province le total des versements de péréquation et du rendement des trois impôts standards, le gouvernement fédéral s'engage à combler la différence qui surgirait au cas où ce total serait inférieur au plus élevé des deux montants suivants:

a) le loyer fiscal versé par Ottawa à chaque province pour la dernière année des présents accords fiscaux (1956-57), ajusté chaque année en fonction des variations de la population;

b) pour l'année 1958-59, 90 p.c. du total des subventions reçues par chaque province au cours de 1957-58, et pour les années subséquentes, 90 p.c. de la moyenne des deux années précédentes.

Cette clause garantissant des revenus minimums aux provinces entrera vraisemblablement en jeu dès la première année dans le cas de la Colombie, et peut-être aussi dans celui de quelques autres provinces. Celle-là en effet recevrait des paiements de stabilisation de 5 millions de dollars, puisque les subventions obtenues en vertu des nouvelles propositions (41.1 millions) seraient vraisemblablement inférieures à ce qu'elle recevrait en 1955-56 selon les présentes ententes fiscales (45.4 millions).

Voici d'ailleurs comment se comparent les nouvelles subventions avec celles qui sont présentement versées aux provinces (estimé de 1955-56). Ces chiffres ne sont présentés qu'à titre d'indication, car les calculs réels valables pour la première année de l'accord projeté (1957-58) seront effectués à l'aide de données plus récentes non encore disponibles.¹

Tableau II
Comparaison entre les subventions projetées et les subventions versées en vertu des accords actuels

Provinces	Accords de 1952 Subvention de 1955-56 ²		Accords projetés Subventions totales		Paiements de stabilisation
	millions de dollars	per capita en dollars	millions de dollars	per capita en dollars	
T.N.....	12.5	31.41	12.6	31.71	—
Î.P.É.....	3.7	34.24	3.3	31.71	0.4
N.É.....	19.8	29.42	21.3	31.71	—
N.B.....	16.6	30.35	17.4	31.71	—
Qué.....	—	—	139.1	31.71	—
Ont.....	151.9 ³	30.10	162.5	32.20	—
Man.....	25.6	30.92	26.3	31.71	—
Sask.....	25.9	29.50	27.9	31.71	—
Alb.....	31.5	30.32	33.0	31.71	—
C.B.....	45.4	35.86	40.1	31.71	5.3

On prévoit que les subventions versées pour la dernière année des présents accords (1956-57) seront beaucoup plus élevées, car elles seront calculées à l'aide des chiffres du revenu national de 1955, très supérieurs à ceux de l'année antérieure. Le budget

1. Depuis la rédaction de ce commentaire, les journaux ont révélé des chiffres officiels s'appliquant à l'année 1957-58. (Voir à la fin, tableau IV).

2. *Statistique comparée de finances publiques*, vol. I, Recettes et dépenses, 1945, 1951-1955, Conférence fédérale-provinciale, 1955.

3. Pour fins de comparaison, les droits de succession perçus par la province d'Ontario ont été ajoutés, car ils n'entrent pas dans la composition de la subvention actuelle, qui est de 139.5 millions.

de dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1957 prévoit en effet des versements de 354 millions aux neuf provinces signataires, soit 34 millions de plus que l'année précédente. On ne peut cependant en conclure que les paiements de stabilisation seront en fait beaucoup plus élevés que ceux de notre tableau II, car les subventions en vertu des accords projetés seront aussi beaucoup plus élevées que celles que nous avons mentionnées au tableau I: elles sont liées en effet elles aussi à l'accroissement de population et du revenu des deux provinces les plus riches du Canada.

* * *

Quels seront les résultats financiers des nouvelles propositions fédérales sur l'aménagement des champs fiscaux communs.

Le gouvernement fédéral verra ses déboursés s'accroître mais dans une proportion relativement faible. Les trois types de subventions exigeraient du budget fédéral (en utilisant les données de 1954) 490 millions de dollars, auxquels on peut ajouter 20 millions, fruit des dernières concessions d'Ottawa sur des points de détail, telles qu'exposées dans la lettre du 18 février. Or les subventions actuelles ont coûté au gouvernement fédéral pour la même année 320 millions de dollars. Mais il faut ajouter à ces déboursés la privation de revenus acceptée par le gouvernement fédéral dans la mesure où les contribuables de deux provinces peuvent déduire certains impôts versés à leur gouvernement provincial des impôts fédéraux correspondants. Il s'agit en l'occurrence des droits de successions pour l'Ontario et le Québec, et de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers dans le Québec. Les montants sont les suivants¹.

Droits de succession (Ontario)	18 millions
Droits de succession (Québec)	12 "
Impôt sur le revenu des compagnies (Québec)	49 "
Impôt sur le revenu des particuliers (Québec)	27 ² "
	106 "

1. *Statistique comparée des finances publiques*, op. cit., il faudrait ajouter que dans le Québec certains impôts spéciaux frappant certains types de compagnies (sur le capital, la place d'affaires, etc.) sont aussi partiellement déductibles de l'impôt fédéral. Comme nous n'avons pas de chiffres, nous n'avons pas tenu compte de ce facteur.

2. En fait tout l'impôt provincial n'est pas déductible de l'impôt fédéral car les divergences de structure entre les deux impôts amènent une double taxation pour les revenus supérieurs. L'écart cependant n'est pas considérable.

On peut conclure de ces données que le gouvernement fédéral concède actuellement 426 millions de dollars des quelque 2.5 milliards que lui fournissent les trois grands impôts directs. Les nouveaux accords lui coûteront donc un supplément d'environ 80 millions de dollars. Signalons cependant que si la province de Québec avait signé les accords fiscaux de 1952, les déboursés du Fédéral seraient actuellement plus considérables d'au moins trente millions, ce qui réduit davantage la marge.

Quelle sera la position financière des provinces si elles acceptent la nouvelle formule fédérale? Ensemble elles recevront évidemment un peu plus qu'actuellement, soit l'équivalent des déboursés supplémentaires du Fédéral. Mais comme le Québec — parce que l'injustice dont il était victime auparavant se trouve corrigée — recevra une part considérable de ce montant, les autres ne réaliseront que des gains insignifiants. Un coup d'oeil sur le tableau II suffit d'ailleurs à nous en convaincre.

Cela n'empêche pas la péréquation de jouer de façon massive dans le cas de certaines provinces. Le tableau III nous indique quel serait le rendement approximatif des trois impôts pour chaque

Tableau III
Origine des fonds de péréquation et gain net par province

Provinces	Rendement des trois impôts fédéraux ¹		Origine des fonds de péréquation milliers de dollars	Gain net de chaque province milliers de dollars
	milliers de dollars	P.c.		
T.N.....	23,667	0.88	1,087	8,230
Î.P.É.....	3,028	0.11	139	2,549
N.É.....	41,165	1.53	1,890	12,055
N.B.....	34,334	1.27	1,576	10,397
Qué.....	734,824	27.26	33,735	6,854
Ont.....	1,317,952	48.88	60,505	-60,505
Man.....	111,993	4.15	5,142	6,831
Sask.....	58,147	2.16	2,670	15,092
Alb.....	134,549	4.99	6,178	6,903
C.B.....	236,284	8.76	10,848	- 8,405
	2,695,943	100.00	123,771	

1. *Taxation Statistics, 1954*, Ministère du Revenu national, Ottawa. Dans le cas de l'Ontario et du Québec, nous avons majoré les rendements tels que fournis par le gouvernement fédéral, des impôts provinciaux correspondants, pour obtenir une meilleure comparaison de la capacité fiscale de chaque province.

province. Quant aux versements de péréquation, il est évident que — même venant du Trésor fédéral — ils sont perçus par celui-ci dans les diverses provinces canadiennes. Prenant pour acquis que cet argent origine de chaque province en proportion du rendement dans chacune des trois impôts, en d'autres termes en proportion de leur potentiel fiscal, on peut trouver d'où viennent exactement les fonds de péréquation.

On se rend vite compte que la fonction de péréquation fiscale se ferait au détriment de l'Ontario et de la Colombie, qui fournissent proportionnellement les revenus les plus importants au gouvernement fédéral. Quant aux autres provinces elles contribuent diversement à cette péréquation. Ainsi Québec qui recevra 40.6 millions en aura contribué la plus grande partie, soit 33.7 millions.

Cela revient à dire en l'occurrence que le produit total des trois impôts directs progressifs prélevés dans le Québec est réparti de la façon suivante entre Ottawa et la province:

Rendement des trois impôts standards aux taux fixés par le Fédéral (tableau I).....	98.5
Versements de péréquation venant de la province (tableau III)	<u>33.7</u>
Part du gouvernement de Québec des revenus fiscaux prélevés dans la province.....	132.2
Part du Fédéral.....	<u>602.6</u>
Total des impôts prélevés dans la province.....	<u>734.8</u>
Supplément de péréquation dont bénéficie la province.....	6.9
Total des revenus prévus du Québec aux taux standards et compte tenu de la péréquation.....	<u>139.1</u>

Quant aux contribuables canadiens, leur situation ne variera guère entre les deux régimes, à condition que les gouvernements provinciaux ne prélèvent pas des taxes à des taux supérieurs à ceux qu'utilisera le gouvernement fédéral dans le calcul de ses réductions d'impôts. Indirectement cependant, les contribuables de certaines provinces seront avantagés, du fait même de la péréquation. D'après les chiffres que nous venons de donner pour Québec, on peut dire que la capacité fiscale des contribuables de la province (particuliers et compagnies) est utilisée pour 82 p.c. par le Fédéral (602.6 millions) et 18 p.c. par le Provincial

(132.2 millions). À cela, s'ajoute pour la province, le produit net de la péréquation.

Pour chacune des provinces, il est intéressant d'évaluer la part respective prise par le Fédéral et le gouvernement provincial dans le rendement des trois impôts concernés. Tenant compte des trois types de subventions prévues et des transferts inter-provinciaux, on peut dire qu'une province (Île-du-Prince-Édouard) recevra plus que le rendement maximum des impôts chez elles; les Maritimes et la Saskatchewan récupèrent approximativement la moitié de ce qui est prélevé chez elles; l'Alberta et le Manitoba le quart. Le Québec et la Colombie bénéficieront de 19 p.c. du rendement de leurs champs fiscaux, et l'Ontario 12 p.c. seulement.

* * *

Les propositions fédérales de janvier offrent l'avantage incontestable de ne pas forcer les provinces à abandonner leurs droits sur les impôts directs progressifs. Une province peut donc prélever ses propres taxes sans être financièrement défavorisée par rapport aux autres qui louent leurs champs fiscaux au Fédéral, et sans non plus perdre ses droits à la péréquation.

Car si juridiquement les ententes de 1947 et de 1952 reconnaissent elles aussi aux provinces le droit de conserver leur autonomie fiscale, celles-ci ne pouvaient effectivement s'en prévaloir qu'en se plaçant dans une situation d'infériorité, au sein de la fédération canadienne. Ainsi le Québec depuis 1947 s'est privé chaque année de sommes considérables, se chiffrant par quelques dizaines de millions de dollars, parce qu'il refusait de céder ses impôts. Nous avons déjà montré comment on pouvait évaluer son manque à gagner¹. Jusqu'au vote de la loi provinciale de l'impôt sur le revenu de 1954, l'écart provenait de ce que le taux des impôts acceptés comme déductibles de l'impôt fédéral par les contribuables canadiens était relativement faible: 5 p.c. du rendement de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers; 7 p.c. sur le revenu imposable des compagnies; et enfin les droits de succession provinciaux. La Canadian Tax Foundation avait alors estimé à 40 millions de dollars la perte de revenu du gouver-

1. *L'Actualité Économique*, juillet-septembre 1954, p. 328.

nement du Québec pour 1952, étant donné que la subvention fédérale se serait élevée cette année-là à 115 millions¹.

En 1954, après le vote de la loi provinciale de l'impôt sur le revenu, Québec a réussi à faire porter de 5 à 10 p.c. le taux de la déductibilité, ce qui améliorerait la situation, mais sans corriger entièrement l'injustice. Voilà pourquoi la formule proposée constitue pour le Québec une amélioration notable, alors que pour la plupart des autres provinces, elle n'apporte pas d'amélioration d'importance.

On remarquera qu'Ottawa semble ne pas tenir autant qu'en 1945 et même qu'en 1950 à s'assurer le contrôle des grands impôts directs. Pourtant, on considérerait alors ces instruments de politique fiscale comme indispensables pour assurer le maintien du plein emploi. Les concessions fédérales à cet égard, sous forme d'une plus grande marge de jeu laissée aux provinces, signifieraient-elles que l'on est moins sûr de l'efficacité de ces instruments, ou que l'on craint moins une politique fiscale contrariante de la part des provinces, ou que l'on compte davantage sur la politique monétaire pour atteindre les objectifs économiques d'ordre général? De toutes façons, l'attitude du gouvernement fédéral s'est considérablement assouplie dans ce domaine, à l'égard des provinces. Mais cela ne signifie pas que la nouvelle formule d'aménagement fiscal soit sans reproches.

On pourrait résumer de la façon suivante quelques objections que l'on peut lui adresser :

(A) Elle se limite d'abord à trois sources d'impôt seulement et ne réalise la péréquation entre provinces qu'à l'égard de ces impôts, à l'exclusion des autres sources de revenu provinciales. De cette façon, elle ne tient pas parfaitement compte, malgré les apparences, de la capacité fiscale réelle des provinces. Ainsi, si l'on compare la situation de deux provinces comme le Québec et la Saskatchewan, la formule de péréquation jouera davantage en faveur de la Saskatchewan car dans celle-ci les impôts directs rendent assez peu. Cela ne tient pas à la pauvreté des habitants de cette province, comme on serait tenté de le croire, car le revenu personnel

1. *Financing Canadian Federation*, par A. Milton Moore et J. Harvey Perry, Tax Paper no 6, p. 110. En fait les auteurs arrivaient à une perte de 56 millions de dollars, ne sachant pas à ce moment-là qu'un amendement à la loi fédérale permettrait aux compagnies du Québec la déductibilité totale de l'impôt provincial de 7 p.c., au lieu de 5 p.c. comme auparavant.

per capita y est plus élevé que dans le Québec. Mais on y trouve très peu de sièges sociaux de compagnies et assez peu de grandes fortunes: voilà donc une province agricole, où les fermiers à l'aise sont nombreux et mènent un train de vie intéressant, comme en font foi les statistiques fédérales relatives à la consommation. Dans ces circonstances, il est fort possible que pour mettre à contribution les citoyens de la Saskatchewan autant que ceux du Québec, il faille recourir à d'autres formes d'impôt que les impôts progressifs, aux impôts de consommation par exemple. Le fait que ceux-ci ne tombent pas dans le champ de la péréquation tend à favoriser toutes les provinces qui sont dans une situation analogue.

Par ailleurs, certaines provinces tirent de leurs ressources naturelles des sommes fantastiques: l'Alberta par exemple percevait à ce titre 85 millions en 1954 sur des recettes totales de 172 millions de dollars. Ainsi pour elle, les versements de péréquation ne font qu'ajouter à une aisance financière déjà passablement au-dessus de la moyenne canadienne. Ces deux exemples — on pourrait en citer d'autres — montrent qu'en se limitant aux impôts directs, la formule fédérale malgré ses prétentions à la justice fiscale introduit, ou plutôt laisse subsister, beaucoup d'inégalités de conditions entre provinces canadiennes.

ⓑ On a vu que l'effet des subventions fédérales serait de fournir à toutes les provinces canadiennes un revenu per capita uniforme (sauf le cas de l'Ontario). Or l'apparente justice de cette méthode de calcul passe complètement sous silence le caractère très inégal des besoins des diverses provinces canadiennes. Sans doute, chacune d'entre elles a-t-elle des programmes élaborés de travaux publics pour l'avenir, mais une étude attentive de chacun des cas depuis quelques années montrerait que certaines sont déjà fort bien pourvues de tous les services publics essentiels alors que d'autres manquent du nécessaire.

Plusieurs facteurs sont à considérer dans cette perspective. Si l'on voulait tenir compte dans le calcul des subventions des besoins réels des provinces, en se servant de normes comparables d'un océan à l'autre, il faudrait considérer les différences dans la structure économique des provinces, dans leur évolution démographique, dans leurs dépenses passées, etc.

Ainsi des provinces surtout agricoles comme l'Île-du-Prince-Édouard ou la Saskatchewan ont certainement beaucoup moins de besoins que des provinces industrielles. Remarquons au surplus que ces provinces ont une population quasi stationnaire, que leurs villes se développent assez peu, alors que d'autres comme l'Ontario et le Québec sont en expansion rapide, qu'elles ouvrent de nouveaux territoires, ce qui nécessite une multitude de nouveaux investissements publics. Mentionnons enfin que si certaines provinces ont toujours largement dépensé, au risque même de s'endetter inconsidérément, d'autres comme les Maritimes ou le Québec ont toujours restreint leurs dépenses, au point que dans tous les domaines: éducation, bien-être social, santé, voirie, urbanisme, elles souffrent d'un retard considérable sur les autres.

○ Un dernier reproche que l'on pourrait adresser à la formule fédérale, celui que ne manqueront pas de faire l'Ontario et la Colombie, c'est qu'elle laisse encore trop de revenus au gouvernement central et fait la part trop mince aux provinces. On a vu que c'est moins du cinquième du rendement global des impôts directs progressifs qu'Ottawa concède aux provinces, même en incluant les versements de péréquation. L'Ontario pour sa part, avait demandé à la Conférence du 3 octobre 1955, 15 p.c. de l'impôt fédéral sur le revenu, (au lieu de 10 p.c.) 15 p.c. d'impôt sur les compagnies (au lieu de 9 p.c.) et la totalité des droits de succession (au lieu de 50 p.c.). Les raisons de M. Frost sont assez faciles à saisir: sa province s'aventure dans les plus formidables dépenses d'investissement de son histoire, ce qui exigera des déboursés additionnels à brève échéance de plusieurs centaines de millions. Comme les citoyens seraient déjà taxés à pleine capacité (affirmation qui mériterait il est vrai un examen plus approfondi), la province ne peut obtenir des fonds qu'en arrachant des concessions plus substantielles au Fédéral.

On peut dire que d'autres provinces aux prises avec une expansion démographique rapide et une urbanisation accélérée, comme le Québec et la Colombie, sont dans une situation identique.

À cela, le gouvernement fédéral répond habituellement que lui aussi assume des responsabilités considérables au titre de la défense, de la sécurité sociale, etc. et qu'il ne peut faire plus actuellement. Il faut constater cependant que ces engagements ne

l'empêchent pas de se montrer très prodigue des fonds publics quand il s'agit de subventionner les provinces pour certaines fins spécifiques. Encore récemment, il offrait de fournir la moitié des fonds pour un plan national d'assurance-santé, tout en reconnaissant le caractère provincial de ces mesures et se disant disposé à laisser la plus grande autonomie à chaque province dans l'élaboration de ses propres services de santé. Ainsi en était-il de l'assistance-chômage et d'autres programmes, au stade des négociations à l'heure actuelle.

On peut alors se demander — si le Fédéral est en mesure de subventionner largement des programmes d'envergure, sous prétexte que les provinces ne peuvent assumer intégralement des dépenses aussi élevées — pourquoi il ne concède pas davantage de revenus fiscaux, ce qui permettrait de donner aux provinces une plus grande marge d'initiative dans l'utilisation de ces fonds.

C'est en réalité toute la question du fédéralisme qui se trouve ainsi en jeu. Celui-ci n'existera vraiment que dans la mesure où les provinces seront autre chose que de simples organes administratifs, mettant à exécution des politiques élaborées à Ottawa; ce qui n'exclut pas la participation libre des provinces à des politiques d'envergure nationale. Mais alors elles ne doivent pas être constamment menacées d'asphyxie financière.

Roland PARENTEAU

Annexe

La dernière réunion des premiers ministres canadiens (9 mars) a donné lieu à la publication de chiffres plus réalistes de subventions fédérales, bien qu'il s'agisse ici aussi d'estimés. Voici donc d'après *La Presse* du 10 mars, quelles seraient les nouvelles subventions.

COMMENTAIRES

Tableau IV

**Comparaison entre les subventions projetées
et les subventions versées en vertu des
accords actuels, 1957-58**

(millions de dollars)

Provinces	Accords de 1952 subvention de 1957-58	Accords projetés subventions totales	Versements de péréquation
T.N.....	14,690	16,190	11,915
I.P.E.....	4,210	4,050	3,225
N.E.....	22,565	26,345	16,800
N.B.....	19,065	21,660	14,420
Qué.....	144,800	176,170	48,645
Ont.....	177,070	209,490	—
Man.....	29,240	32,495	14,080
Sask.....	29,620	34,815	21,810
Alb.....	37,505	43,930	18,320
C.B.....	52,670	51,610	3,015
	531,435	616,755	152,230

Ces subventions ne semblent pas inclure cependant le produit des concessions supplémentaires du 18 février qui donneraient aux provinces 23 millions de plus, ce qui porterait le total des déboursés fédéraux à 640 millions de dollars.

**Plans d'investis-
sissement et
conjuncture
au Canada en 1956**

D'après un récent Livre Blanc du Ministère du Commerce du Canada¹, les programmes d'investissements nouveaux des entreprises et des administrations publiques, pour l'année 1956, devraient donner lieu à des déboursés de l'ordre de 7.5 milliards de dollars. En dollars constants, sur la base de 1949, et en supposant que les réalisations s'effectueraient en 1956 sans hausse de prix sensibles par rapport à la fin de 1955, un tel programme donnerait lieu à une augmenta-

1. Private & Public Investment in Canada, Outlook 1956. Department of Trade and Commerce, Ottawa, fév. 1956.