

Pourquoi la réforme Carter n'a-t-elle pas eu lieu?

Gérard Bélanger

Volume 47, numéro 3, octobre–décembre 1971

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003859ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003859ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bélanger, G. (1971). Pourquoi la réforme Carter n'a-t-elle pas eu lieu? *L'Actualité économique*, 47(3), 559–562. <https://doi.org/10.7202/1003859ar>

Commentaires

Pourquoi la réforme Carter n'a-t-elle pas eu lieu ? *

Donc, la réforme fiscale n'aura pas emprunté les voies grandioses proposées par la Commission

royale d'enquête sur la taxation. Le Rapport Carter avait pourtant obtenu un accueil enthousiaste de la part des milieux universitaires. Les plus grandes autorités étaient même allées jusqu'à le qualifier de « *landmark in taxation* »¹. Avant de crier au scandale et d'imputer le rejet du Rapport à la malice des intérêts en place, soucieux de conserver leurs privilèges fiscaux, peut-être convient-il de se demander si l'avortement déploré n'est pas plutôt lié à l'impuissance de la Commission à concevoir un régime qui soit vraiment adapté aux contraintes de l'économie canadienne.

Je veux faire voir dans ce commentaire la fragilité des deux principes fiscaux qui servent de pierre d'assise au monument conçu par la Commission, soit l'équité horizontale et la neutralité. D'abord et nonobstant l'argumentation laborieuse de la Commission, il n'est pas interdit de penser que le régime actuel satisfait convenablement aux exigences de l'équité horizontale. Je dégagerai en corollaire la présomption que toute réforme comporte en théorie des incidences forcément inéquitables. Quant à la neutralité, je soutiendrai que c'est faire preuve d'une connaissance livresque de l'orthodoxie économique que de vouloir l'imposer sans réserve à une économie domi-

* L'auteur remercie son collègue Jean-Luc Migué pour ses commentaires sur le texte original.

1. Expression notamment employée par R.A. Musgrave, « The Carter Commission Report » et A.C. Harberger, « A Landmark in the Annals of Taxation », *Revue canadienne d'Économie*, supplément no 1, février 1968, pp. 159-194.

née par un monde qui n'est pas près de se doter d'un régime fiscal neutre.

L'équité horizontale

En conclusion de sa recherche de l'assiette fiscale idéale, le Rapport Carter opte sans hésitation pour la notion exhaustive de revenu personnel, définie comme la somme des dépenses de consommation et des variations de richesse d'une période. À l'arbitraire de l'imposition actuelle, la Commission substitue l'imposition uniforme de toutes les sources de revenu du contribuable, au nom du principe très orthodoxe du « traitement égal des égaux ». Or, nonobstant l'impression que laisse la lecture d'à peu près tous les manuels de finances publiques, la notion d'équité horizontale n'est pas un concept économique. Elle n'est qu'un jugement normatif sur la répartition du fardeau fiscal. La fréquence avec laquelle des économistes par ailleurs orthodoxes l'invoquent ne peut être que suspecte. C'est dans un cours d'introduction à l'économie que j'ai appris pour ma part à ne pas juger de l'équité ou de l'inéquité d'une taxe à partir de textes de lois. J'y ai également appris que le jeu libre du marché a pour effet d'atténuer les discriminations formelles introduites par les dispositions légales.

L'exemple bien connu qui suit illustrera ma pensée. On sait que les États-Unis soustraient à l'impôt fédéral sur le revenu l'intérêt touché sur les obligations des gouvernements locaux. La Commission Carter aurait sans hésitation condamné cette forme de discrimination au nom du principe de l'imposition uniforme du rendement de toutes les obligations. Or, il s'avère que le marché escompte cette forme de traitement fiscal différentiel en entraînant le taux d'intérêt des obligations de gouvernements locaux au-dessous du taux d'intérêt des obligations fédérales, en dépit de leur liquidité relative. S'ils ne peuvent donc pas supprimer les coûts d'inefficacité de cette discrimination fiscale, les mécanismes du marché amènent le système à converger vers l'équité.

Dans une perspective d'équilibre général, toute taxe, une fois capitalisée par les marchés, devient donc équitable. Tel est le sens réel de cette vieille maxime fiscale en vertu de laquelle « *an old tax is no tax* ». Toute réforme fiscale comporte donc d'importantes inéquités de transition. En modifiant les règles du jeu, elles procurent

aux uns des plus-values que d'autres doivent inévitablement supporter en contrepartie. C'est en vertu de la même règle qu'on a pu établir que les actionnaires de corporations canadiennes auraient bénéficié de gains de capital importants à la suite de l'intégration de l'impôt sur le revenu des corporations canadiennes proposée par le Rapport Carter. Pour le bonheur des conservateurs, liberté des marchés et préservation du statu quo sont des expressions synonymes qui convergent vers les mêmes préceptes politiques.

En résumé donc le marché permet tôt ou tard au régime de taxation d'atteindre à l'équité. L'économiste devrait donc en conclure que cette question ne mérite pas l'importance qu'elle occupe présentement dans les manuels de finances publiques ou du moins qu'elle ne devrait être abordée que dans la perspective de l'équilibre général. En ce qui a trait à l'équité verticale, les économistes reconnaissent assez bien que ce sujet ne relève pas de leur compétence. On se couvre donc de ridicule à vouloir, comme l'a fait la Commission, rationaliser artificiellement et arbitrairement un degré quelconque de progressivité.

Neutralité

De l'avis du Rapport Carter, l'efficacité économique commande que le régime fiscal canadien recherche la neutralité, bien que, au nom d'objectifs supérieurs, la Commission se rende coupable d'accrocs au principe en recommandant le traitement privilégié des corporations canadiennes et dans une certaine mesure des petites entreprises. L'objectif de neutralité peut se fonder sur deux types d'arguments. D'une part, le marché étant supposé parfait, du moins en longue période, la neutralité fiscale découle automatiquement des critères d'efficacité économique (parétienne), même si l'on reconnaît que toute taxe comporte inévitablement des effets de substitution. D'autre part, même dans une économie où les marchés sont présumés imparfaits, la neutralité reste un critère de taxation valable, s'il se révèle impossible de concevoir un régime fiscal adapté à ces imperfections et qui maximise le bien-être des citoyens. La recherche de la neutralité devient alors une solution de moindre mal.

Les universitaires américains qui ont fait l'éloge si enthousiaste du Rapport Carter au nom de son orthodoxie ont donc com-

mis l'erreur de ne pas le situer dans son contexte. Le mandat de la Commission n'était pas de concevoir le régime fiscal idéal pour la planète, il consistait plus humblement à réformer le régime fiscal d'une économie intimement liée à une puissance qui, sauf erreur, n'est pas à la veille d'incorporer la neutralité à son système. L'appréciation du régime fiscal dans ce contexte relève donc de la théorie du *second best* et de l'agnosticisme qui risque d'en résulter. Pour les fins du présent commentaire, on peut se contenter d'énoncer le point de départ de l'analyse qu'inspire cette approche : dans l'impossibilité de réaliser toutes les conditions exigées par l'efficacité parétienne, on ne peut présumer qu'il faille chercher à en réaliser le plus grand nombre.

En raison des imperfections imposées par l'extérieur, on est donc fondé à croire que l'adoption par le Canada des principales caractéristiques du régime fiscal américain (harmonisation des régimes fiscaux) serait tout aussi valide, sinon davantage, que la recherche pure de la neutralité fiscale à l'intérieur des frontières. En d'autres termes, l'harmonisation des politiques inspirée par le souci du « moindre mal » se défend tout aussi bien que la pureté d'un monde imaginaire.

Conclusion

L'appui presque unanime et enthousiaste que les spécialistes des finances publiques ont accordé au Rapport Carter a de quoi étonner sinon inquiéter. En repoussant la sagesse douteuse de deux principes fondamentaux du Rapport Carter, soit l'équité et la neutralité, l'histoire aura peut-être eu raison contre un certain formalisme conventionnel dont les « experts » auraient été victimes. On confirme par la même occasion que les préjugés populaires, qu'ils soient ou non le produit des groupes d'intérêt, sont aussi souvent l'expression d'une certaine sagesse.

Gérard BÉLANGER