

Essai d'évaluation de la capacité fiscale des provinces

Roland Parenteau

Volume 37, numéro 2, juillet–septembre 1961

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001637ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001637ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Parenteau, R. (1961). Essai d'évaluation de la capacité fiscale des provinces. *L'Actualité économique*, 37(2), 286–302. <https://doi.org/10.7202/1001637ar>

Essai d'évaluation de la capacité fiscale des provinces

À l'occasion d'une étude sur les finances publiques des diverses provinces canadiennes, il nous a été donné de constater des disparités considérables de l'une à l'autre¹. Ainsi, ramenées en dollar *per capita*, les recettes publiques variaient pour l'année 1956 de 76 à 214 dollars². De telles différences pouvaient s'expliquer par l'un ou l'autre des deux facteurs suivants, ou même par une combinaison des deux: d'une part, une pauvreté fondamentale des ressources fiscales telle que même avec des taux élevés, le rendement des impôts restait faible; d'autre part, la répugnance d'un gouvernement provincial à taxer ses contribuables, ce qui avait pour résultat de maintenir les rendements bas, même si les revenus de la population étaient élevés.

L'analyse détaillée de la situation nous a amené à la conclusion que l'un et l'autre de ces facteurs ont joué, selon la province considérée. Sans reprendre par le détail la démonstration que nous avons alors utilisée, disons que nous avons commencé par isoler les recettes publiques dont on pouvait dire qu'elles constituent vraiment un fardeau pour les contribuables de la province considérée, éliminant par exemple les recettes tirées de l'exploitation du domaine public. Quant aux subventions du gouvernement fédéral, nous les avons éliminées comme telles, mais rajoutées aux recettes provinciales sur une base différente de répartition, soit la contribution relative des habitants de chaque province au fisc fédéral.

1. Cf. «La Grande Dépression et ses répercussions régionales», *L'Actualité Économique*, janvier-mars 1959, pp. 523-556; «Fiscalité des provinces et répartition régionale des revenus», *L'Actualité Économique*, avril-juin 1959.

2. «Fiscalité des provinces et répartition régionale des revenus», *op. cit.*, p. 7.

Enfin, nous avons additionné, pour chaque province, les recettes *per capita* des municipalités.

Le résultat final de ces calculs, soit l'établissement d'un fardeau fiscal théorique par province, a ensuite été comparé au revenu personnel par province. Le rapport obtenu, qui variait de 8.6 à 13.7 p.c. selon les provinces, nous permettait d'évaluer la proportion du revenu personnel consacrée au financement des dépenses publiques, et partant constituait une mesure approximative de l'inégalité du fardeau fiscal supporté par les contribuables.

La méthode utilisée cependant comportait des hypothèses simplificatrices nombreuses propres à nous rendre sceptique sur la précision des résultats. Voilà pourquoi nous avons pensé, dans le présent article, procéder d'une autre façon, en appliquant directement à diverses ressources fiscales, revenus ou transactions, des taux uniformes d'impôt. Nous éliminons ainsi comme facteur d'inégalité le fait que les taux d'impôt varient considérablement d'une province à l'autre, ne retenant que la diversité des revenus et des niveaux de vie. Il s'agit en d'autres termes d'évaluer, de façon approximative toujours, la capacité fiscale de chaque province, en calculant le rendement théoriquement obtenu d'un certain nombre d'impôts judicieusement choisis de façon à refléter fidèlement la situation d'ensemble. Il était important, en effet, de ne pas limiter notre calcul à un type particulier d'impôt, ce qui aurait pu nous donner un résultat trompeur, étant donné certaines concentrations régionales de matière fiscale. Par exemple, le fait d'avoir limité notre étude aux recettes domaniales, ou à l'impôt sur les bénéfices des compagnies, aurait donné respectivement à l'Alberta ou à l'Ontario une importance disproportionnée à ces deux provinces dans l'éventail des situations réelles qui se présentent au Canada sous ce rapport.

En partant de ce principe, voici sur quels facteurs nous nous sommes basé pour en arriver à établir notre tableau de la page 288, donnant sur une base comparative la capacité fiscale de chaque province:

a) Nous avons choisi les types d'impôts les plus représentatifs de la structure fiscale actuelle, en même temps que ceux pour lesquels nous pouvions le plus facilement trouver des données sta-

Tableau I
Capacité fiscale théorique des provinces canadiennes, à partir de 12 impôts à taux uniformes¹

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada
Impôts — rev. particuliers.....	1,799	195	3,529	2,822	56,741	113,783	11,158	6,192	15,312	23,234	234,765
Impôts — rev. compagnies.....	1,798	204	2,499	2,449	82,120	129,516	9,477	2,457	13,395	18,299	262,214
Droits de succession.....	209	107	1,637	2,586	18,419	31,348	1,416	835	1,881	4,319	62,757
Sous-total.....	3,806	506	7,665	7,857	157,280	274,647	22,051	9,484	30,588	45,852	559,736
Taxe sur l'essence.....	4,621	2,323	14,104	13,759	106,521	182,330	31,191	38,767	67,004	47,910	508,530
Taxe de vente.....	5,240	1,569	11,407	9,016	77,551	124,368	16,258	19,018	27,103	34,141	325,671
Ventes des boissons alcooliques.....	4,108	988	8,156	5,724	51,823	87,553	12,636	10,915	17,335	24,078	223,316
Licences et permis d'automobile.....	1,841	990	6,820	4,667	37,453	71,055	9,719	11,761	16,432	19,638	180,376
Impôts sur le capital des compagnies.....	620	70	860	840	28,200	44,480	3,250	840	4,600	6,280	90,040
Taxe sur le tabac.....	1,920	453	3,352	2,621	23,565	24,004	3,848	4,007	5,659	6,616	76,045
Taxe sur billets de cinéma.....	87	22	236	169	1,743	3,053	355	363	692	832	7,551
Taxe sur paris mutuels.....	—	40	172	114	5,880	7,062	306	144	810	900	15,428
Impôt sur l'énergie.....	296	51	477	209	2,365	1,648	48	100	2,297	1,509	9,000
Sous-total.....	18,733	6,506	45,584	37,119	335,101	545,553	77,611	85,915	141,932	141,904	1,435,958
Subventions statutaires.....	1,569	657	2,057	1,679	3,301	3,641	2,054	2,092	2,358	1,281	20,689
Recettes tirées des ressources naturelles.....	1,550	30	1,545	3,625	33,573	37,020	4,160	24,025	134,950	53,000	293,480
Sous-total.....	3,119	687	3,602	5,304	36,876	40,661	6,214	26,117	137,308	54,281	314,169
Total des recettes.....	25,658	7,699	56,851	50,280	529,257	860,861	105,876	121,516	309,828	242,037	2,309,863
per capita.....	56	75	79	84	104	141	118	134	241	151	130

1. On trouvera les notes de ce tableau en appendice, p. 299.

tistiques; nous y avons ajouté quelques autres revenus non fiscaux que nous assimilons à des impôts pour les fins de cette étude. Les douze impôts suivants qui ont été retenus comportent assez de diversité entre eux pour qu'on puisse prétendre couvrir l'ensemble du champ de la fiscalité provinciale:

- l'impôt sur le revenu des particuliers,
- l'impôt sur les bénéfices des compagnies,
- les droits de succession,
- la taxe de vente,
- la taxe sur l'essence,
- la taxe sur le tabac,
- les revenus tirés des permis de conduire et de l'enregistrement des voitures,
- les revenus tirés de la vente des boissons alcooliques (y compris les profits des diverses régies des alcools),
- les impôts sur le capital des compagnies,
- les taxes sur les divertissements,
- les subventions statutaires,
- les revenus tirés des ressources naturelles.

b) Nous avons appliqué à l'exploitation de ces sources de revenus des taux uniformes pour chaque province, selon des méthodes décrites plus loin, à l'appendice (p. 299), mais dont la caractéristique principale est qu'il s'agit soit d'un taux médian, soit d'un taux utilisé dans l'une des deux provinces principales.

c) Nous avons retenu dans notre liste, les trois impôts directs faisant l'objet des ententes fiscales de 1957 entre le gouvernement fédéral et les provinces aux taux qui sont présentement en vigueur comme «taux standards»¹. Ce sont les taux utilisés pour le calcul des subventions de location et des subventions de péréquation prévues par les accords de 1957.

Le tableau I permet d'effectuer la comparaison entre les provinces, en présentant *per capita* le rendement total des douze impôts choisis. On se rend compte que les chiffres varient de 56

1. Pour une description plus complète de ces accords, voir notre commentaire dans *L'Actualité Économique* de janvier-mars 1956, pp. 604-609. La seule différence est que le taux de 10 p.c. prévu pour l'impôt sur le revenu des particuliers a été porté à 13 p.c. par la suite.

dollars à 241 dollars selon les provinces. Même si l'on élimine les deux provinces extrêmes, Terre-Neuve et Alberta, les différences restent importantes. On peut grouper les autres provinces en trois catégories:

I Île-du-Prince-Édouard.....	75 dollars <i>per capita</i>
Nouvelle-Écosse.....	79 " "
Nouveau-Brunswick.....	84 " "
II Québec.....	104 dollars <i>per capita</i>
Manitoba.....	118 " "
III Ontario.....	141 dollars <i>per capita</i>
Saskatchewan.....	134 " "
Colombie-Britannique.....	151 " "

Le tableau comparatif suggéré par ces chiffres ne tient compte que du potentiel fiscal lui-même en supposant qu'on exige des contribuables de chaque province un effort équivalent, et sous réserve du cas des ressources naturelles pour lesquelles nous avons inclus tout simplement les recettes réelles provinciales de 1960-61. Il nous était impossible, en effet, de normaliser ces recettes en rapport avec l'équité fiscale, étant donné la très grande diversité des législations en cause et l'ignorance dans laquelle nous nous trouvons de l'incidence économique de ces droits divers tirés de l'exploitation des ressources naturelles.

* * *

Essayons maintenant de comparer les résultats de notre tableau I avec les recettes réelles prélevées par les gouvernements provinciaux de leurs contribuables. Car on remarque aussi de ce côté — c'était une des constatations de nos articles précédents — des disparités accentuées. Une comparaison valable cependant de nos données théoriques avec les données réelles, telles que fournies par les statistiques financières des provinces, exige certains ajustements de manière à ce que la somme globale en jeu dans l'un et l'autre cas soit la même, en d'autres termes que la moyenne *per capita* pour l'ensemble du pays soit identique. Ce n'est qu'au prix de cet ajustement que nous pourrons comparer, province par province, les données *per capita*, constater si les rendements réels sont supérieurs ou inférieurs aux rendements théoriques.

CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES

Il existe à cet égard, entre le total tel qu'apparaissant à notre tableau (c'est-à-dire 2,309.9 millions de dollars) et les recettes réelles de 1960-61, un écart de quelque 240 millions. Nous préférons laisser de côté ce montant et utiliser plutôt le résidu obtenu en soustrayant le total des recettes théoriques de nos 12 impôts (arrondi à 2,310 millions) de la moyenne des recettes provinciales réelles pour 1959-60 et 1960-61, soit 2,496 millions de dollars¹. L'écart en question, soit 186 millions de dollars, une fois ajouté à nos recettes théoriques, tout en permettant d'égaliser nos recettes globales, théoriques et réelles, a l'avantage de se rapprocher passablement du montant réel de subvention fédérale de péréquation aux provinces pour 1960-61², ce qui nous permettra plus loin de procéder à un certain calcul de péréquation.

Mais pour l'instant, il s'agit seulement de trouver un moyen de répartir ce 186 millions entre les provinces en restant fidèle à notre hypothèse de départ.

Tableau II

Répartition du total des recettes réelles provinciales de 1959-60 et 1960-61 en supposant des taux uniformes d'impôt

	I	II	III	IV		V
	Répartition en p.c. de l'impôt direct ³	Répartition en valeur du résidu de 186 millions	Rendement des douze impôts ⁴	Total des recettes provinciales à taux uniformes ⁵		
				(en milliers de dollars)		(per capita)
Terre-Neuve.....	0.68	1,265	25,658	26,923		58.66
Île-du-Prince-Édouard..	0.09	167	7,699	7,866		76.37
Nouvelle-Écosse.....	1.37	2,548	56,851	59,399		82.16
Nouveau-Brunswick...	1.40	2,604	50,280	52,884		88.14
Québec.....	28.09	52,247	529,257	581,504		113.87
Ontario.....	49.07	91,270	860,861	952,131		156.37
Manitoba.....	3.94	7,328	105,876	113,204		125.78
Saskatchewan.....	1.69	3,143	121,516	124,659		136.98
Alberta.....	5.47	10,174	309,828	320,002		249.42
Colombie-Britannique..	8.19	15,233	242,037	257,270		160.19
	99.99	185,979	2,309,863	2,495,842		140.95

1. *Financial Statistics of Provincial Governments* (Revenue and Expenditure), Summary of Estimates 1960; Preliminary 1961, pp. 10 et 13, O.F.S., Ottawa.

2. *Ibid.*, p. 10.

3. Obtenue à partir des rendements à taux uniformes des impôts directs par province. Cf. ligne 4 du tableau I.

4. Chiffres tirés de la ligne 18, tableau I.

5. Total des colonnes II et III.

Notre objectif, en effet, étant de calculer la capacité fiscale fondamentale, nous n'avons pas voulu, en première analyse, atténuer les inégalités, en faisant jouer un quelconque mécanisme de compensation. En prenant pour acquis que cette somme a été perçue par le gouvernement fédéral des contribuables de chaque province en proportion de leur participation à l'impôt direct, nous en avons effectué la répartition sur cette base dans le tableau II, ce qui nous permet d'obtenir de nouveaux rendements théoriques par province (colonne V). Ceux-ci en réalité ne diffèrent de ceux que nous possédions déjà que parce qu'ils tiennent compte des 186 millions que nous avons ajoutés au total.

Nous sommes maintenant en mesure de comparer la situation réelle au potentiel fiscal que nous avons obtenu en appliquant des taux uniformes à toutes les provinces. Dans le cas de sept provinces sur dix, les recettes réelles dépassent les recettes théoriques. La marge est parfois énorme, comme dans le cas de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard, les deux provinces les plus pauvres du Canada. Cette situation s'explique par la pauvreté

	Recettes réelles per capita ¹	Recettes théoriques per capita
Terre-Neuve.....	136	59
Île-du-Prince-Édouard.....	140	76

même de la matière taxable, qui agit sur les recettes théoriques par le fait que dans la réalité, ces deux provinces ont des taux d'impôt généralement supérieurs à ceux que nous avons utilisés, mais surtout par le jeu de la péréquation qui les favorise grandement dans le concret.

Les cinq autres provinces dans lesquelles les recettes réelles dépassent les recettes théoriques, présentent des situations variables:

	Recettes réelles per capita ¹	Recettes théoriques per capita
Nouvelle-Écosse.....	126	82
Nouveau-Brunswick.....	133	88
Québec.....	120	114
Saskatchewan.....	164	137
Colombie-Britannique.....	195	160

1. Moyenne per capita des recettes estimées de 1959-60 et 1960-61. Cf. *Financial Statistics of Provincial Governments*, op. cit., pp. 10 et 13.

Dans le cas des deux autres provinces maritimes, les mêmes facteurs ne jouent que pour Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard, mais de façon atténuée. Pour Québec, la différence entre la capacité fiscale théorique et les recettes réelles est minime, ce qui n'a rien d'étonnant puisque la structure fiscale de cette province a plus ou moins servi de modèle dans l'établissement de notre tableau I. Quant à la Saskatchewan et à la Colombie-Britannique, si leurs recettes réelles se révèlent très supérieures à leurs recettes théoriques, c'est que d'une part elles exigent de leurs contribuables dans la réalité un effort fiscal supérieur à celui qu'on trouve habituellement dans les autres provinces et que par ailleurs elles tirent de leurs ressources naturelles des revenus relativement élevés. Ajoutons, dans le cas de la Saskatchewan, les bénéfices non négligeables tirés de la péréquation. Remarquons aussi que ces deux dernières provinces atteignent à des niveaux de recettes *per capita* très supérieurs à ceux des autres. C'est qu'elles combinent à une grande richesse de matière taxable, un niveau d'impôts généralement plus élevé qu'ailleurs.

Le dernier groupe de provinces, celles dans lesquelles les recettes réelles sont inférieures aux recettes théoriques, est celui

	Recettes réelles <i>per capita</i> ¹	Recettes théoriques <i>per capita</i>
Ontario.....	132	156
Manitoba.....	116	126
Alberta.....	209	249

où les gouvernements taxent relativement peu les contribuables. Deux provinces réussissent malgré tout à obtenir des recettes assez élevées, mais pour des raisons différentes: l'Ontario, en dépit d'un fardeau d'impôts faible et sans versements de péréquation, parce que son potentiel fiscal est le plus élevé au Canada, l'Alberta, à cause de ses revenus domaniaux. Quant au Manitoba, si elle réussit malgré tout à tirer assez bien son épingle du jeu, c'est grâce aux paiements de péréquation, puisque c'est une des provinces les moins taxées du Canada.

1. Cf. note 1, page 292.

Sous l'angle strict du potentiel fiscal, nous sommes donc en présence de disparités considérables d'une province à l'autre. On trouve là d'ailleurs la justification des accords fiscaux qui se renouvellent tous les cinq ans depuis 1942. Le mécanisme par lequel le gouvernement fédéral a tenté dans le passé de régler ce problème comportait des transferts importants de fonds et la nécessité, disait-il, d'exercer un contrôle quasi absolu sur les grands impôts directs. Le résultat, nous le voyons par le tableau IV, en comparant les colonnes I et IV, c'est que dans la réalité, les inégalités, tout en persistant, sont passablement atténuées. C'est le cas en particulier des Provinces Maritimes, dont la situation en définitive se compare à celle de la plupart des autres provinces, sauf les trois plus occidentales.

* * *

Un tel résultat est obtenu grâce à un régime complexe de subventions, prévoyant non seulement celles qui font l'objet des accords fiscaux de 1957, mais d'autres types, dont les subventions spéciales aux Provinces Maritimes. Le régime actuel est cependant loin de donner satisfaction puisqu'on se propose de l'abandonner, à l'échéance des accords en 1962. Sans vouloir proposer une solution à ce problème très complexe, essayons de voir seulement ce que donnerait une certaine péréquation mettant en jeu seulement le résidu de 186 millions que nous avons redistribué plus haut en fonction de la capacité fiscale des diverses provinces. Une telle démarche comporte l'avantage politique indéniable de ne pas nécessiter la signature d'accords fiscaux et de ne pas priver les provinces. Il est entendu que les 186 millions en jeu viennent des contribuables des diverses provinces, mais en général, on ne regarde pas de près l'origine régionale des fonds. On se préoccupe davantage de leur destination.

Il s'agit donc de déterminer sur quelle base s'effectuerait la péréquation entre provinces. On peut imaginer une multitude de formules, selon la vigueur avec laquelle on veut atténuer ou même faire disparaître les inégalités. Toutefois, plus les transferts interprovinciaux sont accentués, plus on risque de voir les provinces contributrices résister. Le choix de la formule n'est donc pas

indifférent du point de vue des provinces les mieux partagées. Nous avons alors choisi deux formules différentes. La première, la plus simple, se contente d'effectuer une répartition rigoureusement proportionnelle à la population. C'est la formule (appelée no II dans notre tableau IV) la moins susceptible de contestation, mais c'en est une en même temps qui n'atténue que faiblement les disparités provinciales.

L'autre formule n'est pas sans analogie avec les récentes propositions du gouvernement Diefenbaker aux provinces, pour remplacer les ententes fiscales actuelles, en 1962¹. L'objectif est de favoriser vraiment les provinces les moins bien partagées en matière de ressources fiscales, en faisant jouer davantage la péréquation dans leur cas. Constatant que les principales causes d'inégalité proviennent, d'une part, des impôts directs (impôts sur les revenus des particuliers, impôts sur les bénéfices des compagnies, droits de succession), d'autre part, des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles, ces quatre types d'impôts seuls servent au calcul de la péréquation. Les 186 millions que nous avons à partager seront donc distribués d'abord aux provinces qui bénéficient du rendement *per capita* le plus faible tiré de ces impôts, de telle sorte qu'elles disposent toutes d'un certain minimum commun de recettes tenant compte de ces impôts et de la péréquation, jusqu'à épuisement de la somme de 186 millions de dollars. Comme résultat final, on obtient alors un certain nombre de provinces qui s'en tiennent à ce minimum, et les autres, les plus riches, dont le rendement *per capita* se trouvait déjà au delà du minimum. Pratiquement, le calcul a été facilité par la position de la province d'Ontario dans l'éventail des situations des provinces. Nous rendant compte que même l'Ontario bénéficierait de la péréquation, ce qui laissait seulement les deux provinces les plus occidentales en dehors du système, nous avons commencé par ramener toutes les provinces au niveau de l'Ontario (c'est-à-dire un revenu minimum *per capita* de 51.19 dollars). Cette démarche nécessitait 173.4 millions sur les 186 millions disponibles, à répartir selon leurs besoins entre les sept provinces bénéficiaires. Le supplément de 12.6 millions a été réparti entre les huit pro-

1. Cf. F.-A. Angers, «La nouvelle formule de péréquation», *L'Actualité Économique*, janvier-mars 1961, p. 733.

vinces concernées, y compris l'Ontario, au prorata de leur population. En définitive, le plancher minimum obtenu pour les huit provinces est devenu 52.04 dollars, tel que le montre le tableau III.

Tableau III
Calcul de la péréquation selon la formule no III

	I	II	III	IV	V	VI	VII
	Rendement per capita des 4 impôts ¹	Déficit des provinces par rapport à l'Ontario	Sommes exigées pour combler ce déficit	Ajustement proportionnel pour utiliser le résidu (en milliers de dollars)	Répartition de péréquation ²	Revenus totaux après péréquation ³	
	(en dollars)	(en dollars)	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	(en dollars per capita)
Terre-Neuve.....	11.67	39.52	18,140	390	18,530	23,988	52.04
Île-du-Prince-Édouard....	5.20	45.99	4,737	87	4,824	5,360	52.04
Nouvelle-Écosse.....	12.74	38.45	27,799	614	28,413	37,623	52.04
Nouveau-Brunswick.....	19.14	32.05	19,230	509	19,739	31,221	52.04
Québec.....	37.38	13.81	70,514	4,335	74,849	265,704	52.04
Ontario.....	51.19	—	—	5,170	5,170	316,837	52.04
Manitoba.....	29.12	22.07	19,863	764	20,637	46,848	52.04
Saskatchewan.....	36.82	14.37	13,077	773	13,850	47,359	52.04
Alberta.....	128.82	—	—	—	—	165,538	128.82
Colombie-Britannique....	61.55	—	—	—	—	98,852	61.55
	47.99	—	173,360	12,642	186,012	1,039,328	

Nous pouvons maintenant comparer, dans un tableau IV, l'application de nos trois formules pour la répartition du 186 millions, et leur effet sur la situation globale des diverses provinces, la première ne comportant aucune péréquation, aggravant même les inégalités, la seconde effectuant la péréquation sur une base strictement égalitaire, en tenant compte cependant des populations respectives, la troisième faisant jouer à fond la péréquation, selon la formule utilisée au tableau III.

Il apparaît au total qu'un simple déplacement, selon une formule appropriée, de 186 millions de dollars tirés du Trésor fédéral, ce qui ne constitue qu'environ 7 p.c. de l'ensemble des recettes

1. Obtenu en divisant par la population de chaque province les quatre impôts apparaissant aux lignes 1, 2, 3 et 16 de notre tableau I.

2. Total des colonnes III et IV.

3. Comprenant les quatre impôts mentionnés en note 1, plus la somme totale affectée à la péréquation.

CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES

provinciales, suffit à rétablir un équilibre approximatif entre les provinces. Si l'on met à part les extrêmes, c'est-à-dire Terre-Neuve et l'Alberta, les autres provinces se partagent facilement en deux groupes homogènes: d'une part, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Québec, avec des recettes théoriques *per capita* variant de 117 à 122 dollars; d'autre part l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, avec des recettes *per capita* variant de 140 à 151 dollars. Remarquons la coïncidence de ce regroupement avec la proximité géographique des provinces en question.

Tableau IV

Comparaison interprovinciale de la capacité fiscale, compte tenu de l'application des trois formules

(en dollars *per capita*)

	Formule I (sans péré- quation) ¹	Formule II (péréquation égalitaire) ²	Formule III (péréquation réelle) ³	Recettes réelles (1959-60 et 1960-61)
Terre-Neuve.....	59	66	96	136
Île-du-Prince-Édouard.....	76	85	122	140
Nouvelle-Écosse.....	82	89	118	126
Nouveau-Brunswick.....	88	94	117	133
Québec.....	114	114	118	120
Ontario.....	156	151	142	132
Manitoba.....	126	128	140	116
Saskatchewan.....	137	144	149	164
Alberta.....	249	251	241	209
Colombie-Britannique.....	160	161	151	195
	141	141	141	141

Pour évaluer vraiment l'incidence de la péréquation, il faut comparer la troisième colonne du tableau IV à la première colonne. On se rend compte alors que les provinces qui bénéficient le plus du système sont les Maritimes. Si l'on met à part Terre-Neuve, pour laquelle il faudrait sans doute un traitement spécial, comme cela existe à l'heure actuelle, les autres provinces de l'Atlantique acquièrent une situation qui ne le cède en rien à

1. Chiffres obtenus de notre tableau II, colonne V.

2. Chiffres obtenus en ajoutant 10 dollars (186 millions ÷ population du Canada) au rendement *per capita* de nos 12 impôts (voir tableau I).

3. Chiffres obtenus en divisant par la population de chaque province le total des recettes théoriques (tableau I, ligne 18) et la répartition par province à la suite de la péréquation (tableau III, colonne V).

celle de la province de Québec. Par ailleurs, les provinces dites riches, Ontario, Alberta, Colombie-Britannique se voient quelque peu privées par le mécanisme de la péréquation. Ou plus exactement, leur situation relative se détériore un peu. Il n'en reste pas moins que leurs recettes *per capita* demeurent au-dessus de la moyenne du Canada. Le Manitoba et la Saskatchewan voient aussi leur position s'améliorer grâce à la péréquation.

Si l'on effectue la comparaison entre le résultat de la péréquation et les recettes réelles, la situation se révèle plutôt confuse. C'est que, si d'un côté les recettes ont été harmonisées en fonction d'un fardeau fiscal équivalent dans chaque province, elles ne l'ont pas été de l'autre. Les recettes réelles témoignent, à l'état pur pourrait-on dire, de la diversité des situations mettant en jeu plusieurs variables, avec toutes les combinaisons possibles: niveaux de revenus de la population, concentration des compagnies ou des fortunes, activité dans le domaine des ressources naturelles, niveau de taxation, etc. . .

Les chiffres de la colonne III sont obtenus, rappelons-le, en calculant douze impôts typiques à des taux uniformes et sans autre péréquation que celle des 186 millions de dollars venant du Trésor fédéral. On peut évidemment imaginer d'autres formules plus ou moins égalisatrices. La solution de ce problème de l'inégalité financière des provinces cependant ne fera jamais disparaître totalement les inégalités. Il n'est pas dit d'ailleurs que des recettes uniformes *per capita* constitueraient l'optimum de justice fiscale. Il faudrait pour cela tenir compte des besoins.

Nous ne nous proposons pas dans cet article d'élaborer des solutions pour atténuer les inégalités actuelles, mais plutôt d'évaluer la capacité fiscale respective des provinces, en supposant un effort uniforme de la part des contribuables. La conclusion à laquelle nous arrivons, c'est qu'une somme relativement faible, consacrée à la péréquation, suffirait à atténuer passablement l'inégalité de situations entre provinces. Mais il ne s'agit là que de péréquation financière, simple palliatif à notre avis, nécessaire mais non suffisant. Les inégalités économiques entre provinces devraient faire l'objet d'une politique économique dynamique de nature à revigorer certaines régions. Cette politique nécessite la collabo-

ration constante du gouvernement fédéral et des provinces, dans la mise en valeur rationnelle du territoire. À voir comment les choses se passent à l'heure actuelle, il est permis de penser que cette collaboration se fera attendre encore assez longtemps. D'où l'intérêt de maintenir la péréquation financière.

Roland PARENTEAU,
professeur à
l'École des Hautes Études commerciales
(Montréal).

Appendice

Méthode de calcul utilisée pour le tableau I

1° *Impôt sur le revenu des particuliers*: calculé selon un taux uniforme de 13 p.c. du rendement de l'impôt fédéral sur le revenu pour l'année 1960. Le rendement de l'impôt fédéral pour la province de Québec a été ajusté à la hausse (rendement $\times \frac{100}{87}$) pour tenir compte du fait que les contribuables de cette province déduisent de leur impôt fédéral la plus grande partie de l'impôt versé à la Province.

SOURCES: *Taxation Statistics*, 1960, ministère du Revenu National, Ottawa.

2° *Impôt sur les bénéfices des compagnies*: calculé sur la base de 18 p.c. du rendement de l'impôt sur les bénéfices des compagnies tels que déclarés en 1960. Correspond à un impôt au taux de 9 p.c. sur les bénéfices des compagnies tel que prévu par les accords fiscaux de 1957, en supposant que le taux fédéral était de 50 p.c., ce qui est effectivement le cas pour 1960. Le rendement de l'impôt fédéral pour le Québec et l'Ontario a été ajusté à la hausse (rendement $\times \frac{100}{82}$) pour tenir compte du fait que les contribuables de ces deux provinces déduisaient de leur impôt fédéral approximativement l'impôt versé à leur gouvernement provincial.

SOURCES: *Taxation Statistics*, 1960, *op. cit.*; *The National Finances*, 1960-61, Canadian Tax Foundation.

3° *Droits de succession*: calculés sur la base de 50 p.c. du rendement fédéral dans chaque province, mais en prenant la moyenne des cinq dernières années. Si l'on avait retenu l'année 1960 seulement, on serait arrivé à des résultats très différents, ce type d'impôt subissant d'amples fluctuations d'une année à l'autre. Dans le cas de l'Ontario et du Québec, le rendement fédéral a été majoré de 100 p.c., pour tenir compte du fait que la déductibilité a déjà joué.

SOURCES: *Taxation Statistics*, *op. cit.*

4° *Taxe sur l'essence*: calculée sur la base de 13 cents le gallon, qui correspond aux taux en vigueur dans Québec et Ontario, la plupart des autres provinces ayant des taux supérieurs. Ce taux de 13 cents a été appliqué au total des ventes d'essence dans chaque province, ce qui a pour effet de donner un rendement global (508 millions de dollars) sensiblement plus élevé que le rendement réel pour 1960-61 (399 millions de dollars), à cause du fait que certaines ventes sont

exemptées de la taxe. La comparaison entre provinces demeure toutefois parfaitement valable, dans notre tableau.

SOURCES: *The Motor Vehicle*, 1960, part II, O.F.S.; *Principal Taxes and Rates, Federal, Provincial and Municipal Governments*, 1961, O.F.S.

5° *Taxe de vente*: application d'un taux uniforme de 2 p.c. aux ventes de détail, par province, en 1959. Comme les ventes des provinces de l'Atlantique sont présentées en bloc, nous les avons réparties en supposant que la part relative de chacune est restée la même que lors du recensement de 1951. Les taux réels de taxe par province, pour celles qui exploitent cette taxe en 1960, varient de 3 p.c. à 5 p.c. Si nous avons retenu 2 p.c., c'est pour tenir compte du fait que chaque loi provinciale prévoit des exemptions nombreuses affectant surtout les produits de première nécessité. Notre 2 p.c. correspondrait donc d'après nos estimés à un taux effectif moyen de 3 à 3½ p.c.

SOURCES: *Retail Trade*, 1959, O.F.S.; *Principal Taxes and Rates*, op. cit.

6° *Vente des boissons alcooliques*: comprend tous les revenus publics afférant à la vente et au contrôle de la vente des boissons alcooliques, i.e. les taxes spéciales sur l'alcool (existant à l'heure actuelle dans deux provinces seulement), les permis d'exploitation de débits de boissons, les profits des Régies des Alcools. Devant l'impossibilité de réduire sur une base uniforme ces données disparates, nous avons d'abord calculé le rapport des recettes totales perçues par chaque gouvernement au montant des ventes de boissons alcooliques par province. Le pourcentage médian est de 29 p.c., mais celui des deux provinces centrales (Québec et Ontario) est respectivement de 24 p.c. et de 22.3 p.c. Pour simplifier, nous avons choisi le taux uniforme de 25 p.c., que nous avons ensuite appliqué à toutes les provinces.

SOURCES: *The Control and Sale of Alcoholic Beverages in Canada*, 1959, O.F.S.; *Financial Statistics of Provincial Governments, Revenue and Expenditure, Summary of Estimates*, 1960, Preliminary, 1959.

7° *Licences et permis d'automobiles*: il existe ici une grande disparité par province, certaines calculant le prix de la licence sur la base du poids de l'auto, d'autres sur celle de l'empattement ou de la puissance du moteur. Toute comparaison directe se révélant impossible, nous avons calculé pour Québec le montant moyen que le gouvernement provincial tirait de chaque voiture enregistrée (en incluant les permis de conduire). Pour l'année 1958, le calcul donne environ 37.60 dollars. Nous avons utilisé le chiffre plus conservateur de 36 dollars, en le multipliant par le nombre d'enregistrements pour chaque province pour l'année 1959.

SOURCES: *The Motor Vehicle Industry*, 1959, O.F.S.; *Financial Statistics of Provincial Governments*, 1958, Revenue and Expenditure (Actual), O.F.S.

8° *Impôt sur le capital des compagnies*: il s'agit ici de divers impôts frappant les compagnies par actions sur une base autre que leurs bénéfices nets, par exemple leur capital ou le nombre de leurs établissements. Québec étant la seule province qui ait conservé un éventail étendu d'impôts de cette nature, nous avons pris cette province comme base de calcul, en obtenant le pourcentage du rendement de ces divers impôts pour cette province en 1960 par rapport au rendement de son impôt sur les bénéfices. Le pourcentage obtenu, soit 32 p.c., a ensuite été appliqué de façon uniforme au rendement théorique (en 2° dans ce tableau) de l'impôt sur les bénéfices des compagnies pour chaque province.

SOURCES: *Financial Statistics of Provincial Governments, Revenue and Expenditure, Summary of Estimates* 1960, Preliminary 1959, O.F.S.

9° *Taxe sur le tabac*: calculée selon les taux uniformes suivants qui sont les taux réels de la province de Québec: cigarettes, 0.002 dollar par unité; cigares et autres tabacs, 10 p.c. de la valeur. Il s'agissait ensuite de calculer la consommation par province.

CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES

Pour les cigarettes, nous avons pris la production physique canadienne de 1959, nous avons ajouté les importations et soustrait les exportations, en supposant que les stocks de la fin d'année n'étaient pas sensiblement différents de ceux du début. Comme les statistiques d'importation étaient évaluées en livres, il a fallu convertir en unités, sur la base suivante: un paquet de 20 cigarettes pèse $1\frac{1}{4}$ once. La consommation moyenne par tête obtenue pour l'ensemble du Canada serait ainsi de 1,966 cigarettes.

Un calcul identique appliqué aux années 1948 et 1933 donne une consommation moyenne respectivement de 1,220 et 395, ce qui se rapproche sensiblement de la consommation moyenne pour ces deux années-là, que nous fournit l'Office fédéral de la Statistique, soit 1,230 et 404. (Cf. Reference Paper no 9, *Historical Series on Tobacco Products*, O.F.S.)

Pour les cigares et les autres tabacs, puisque la taxe est calculée non pas en fonction du nombre d'unités, mais de la valeur, nous avons calculé directement la valeur de la consommation *per capita* (cigares: 1.34 dollar, autres tabacs: 3.68 dollars). Voici donc quelle aurait été pour l'année 1959, la recette théorique *per capita* retirée des taxes aux taux uniformes sur tous les produits du tabac:

cigarettes:	1970 x 0.002 dollar	=	3.94
cigares:	1.34 dollar x 10 p.c.	=	0.13
autres tabacs:	3.68 dollars x 10 p.c.	=	0.37
			4.44 dollars

Cette recette moyenne pour l'ensemble du Canada, nous l'avons ajustée, pour chaque province, en fonction des divers niveaux de consommation de tabac, tels que constatés à travers les budgets des grandes villes canadiennes. Nous avons supposé que la dépense par famille pour le tabac dans chaque grande ville reflétait fidèlement la situation de la province dans laquelle la ville est située. Pour trois provinces (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick et Saskatchewan) nous avons utilisé la moyenne du Canada.

SOURCES: *The Tobacco and Tobacco Product Industries*, 1959, O.F.S.; *City Family Expenditures*, 1957, O.F.S.

10° *Taxe sur le prix d'entrée au cinéma*: dans le cas de la taxe sur les divertissements qui comporte plusieurs éléments disparates, et des taux variables d'une province à l'autre, les deux sources les plus intéressantes sont les billets de cinéma et les paris mutuels. En fait, les revenus tirés des autres divertissements (théâtre, concerts, etc.) apparaissent comme assez faibles. Pour les billets de cinéma, nous avons appliqué uniformément aux recettes de cinéma par provinces le taux médian (10 p.c.), qui se trouve également le taux de l'une des provinces centrales (l'Ontario).

SOURCES: *Principal Taxes and Rates*, op. cit.; *Motion Picture Theatres and Film Distributors*, 1959, O.F.S.

11° *Taxe sur les paris mutuels*: nous avons uniformisé le rendement théorique de la taxe sur les divertissements autres que le cinéma sur la base du taux médian (6 p.c.) concernant les paris mutuels. Ce pourcentage a été appliqué à la recette résiduelle obtenue en soustrayant du rendement total de la taxe sur les divertissements par province, le rendement déjà calculé en 10° de la taxe sur les admissions au cinéma.

SOURCES: les mêmes qu'en 10°.

12° *Impôt sur l'énergie*: part de 50 p.c. de l'impôt fédéral sur le revenu des centrales d'énergie. Selon les ententes fiscales actuelles, le gouvernement fédéral s'est engagé à remettre aux provinces la moitié de cet impôt.

SOURCES: *Conférence fédérale-provinciale* 1960, Ottawa, les 25, 26 et 27 juillet 1960.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

13° *Subventions statutaires*: il s'agit des subventions versées effectivement par le gouvernement fédéral aux provinces selon les stipulations de l'Acte Confédératif, amendées par la suite, et calculées sur la base de la population.

SOURCES: les mêmes qu'en 12°.

14° *Ressources naturelles*: le rendement maximum que pourrait donner en recettes publiques provinciales les droits sur l'exploitation des ressources naturelles, sur une base comparable entre provinces, exigerait des calculs compliqués. Nous avons dans notre tableau inscrit les recettes domaniales selon leur rendement réel à l'heure actuelle. Comme les statistiques préliminaires de 1960 ne distinguent pas les droits tirés des ressources naturelles des autres «droits, permis et redevances», nous nous sommes servi des chiffres de 1958 que nous avons majorés cependant pour tenir compte des recettes de 1960, selon la même répartition provinciale qu'en 1958.

SOURCES: *Financial Statistics of Provincial Governments, 1958, op. cit.*; *Financial Statistics of Provincial Governments, Summary of Estimates 1960, op. cit.*

15° *Recettes per capita*: les recettes *per capita* ont été calculées en utilisant l'estimé de population par province pour 1960 comme suit (en milliers):

Terre-Neuve.....	459	Ontario.....	6,089
Île-du-Prince-Édouard.....	103	Manitoba.....	900
Nouvelle-Écosse.....	723	Saskatchewan.....	910
Nouveau-Brunswick.....	600	Alberta.....	1,285
Québec.....	5,106	Colombie-Britannique....	1,606

SOURCES: *Revue Statistique du Canada, O.F.S.*

