



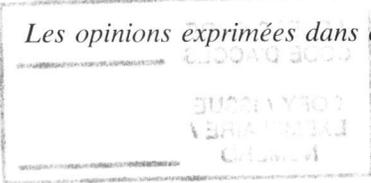
LIBR-00307



Le fédéralisme fiscal

Volume 65 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.



MARK KRASNICK, coordonnateur de la recherche

Le fédéralisme fiscal





Le fédéralisme fiscal

MARK KRASNICK

coordonnateur de la recherche

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions Johann Wolfgang Goethe Universität (Finances publiques) qui a bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91558-8
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-65F

En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 16,95 \$
à l'étranger : 20,35 \$
Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Vedette principale au titre:
Le Fédéralisme fiscal

(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,
ISSN 0827-1011 ; 65)
Publ. aussi en anglais sous le titre: Fiscal federalism
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-91558-8

1. Relations fiscales fédérales-provinciales (Canada) — Discours, essais, conférences.
2. Canada — Politique fiscale — Discours, essais, conférences. I. Krasnick, Mark R.
II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du
Canada. III. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives
de développement du Canada) ; 65.

HJ793.F5714 1986 354.710072'52 C86-090108-4

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited



AVANT-PROPOS *ix*
INTRODUCTION *xi*
PRÉFACE *xv*

1. **Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada : un examen critique des structures existantes** *1*
Robin Boadway
Introduction *1*
La raison d'être économique des subventions *4*
 Le fossé fiscal *4*
 L'inégalité fiscale *9*
 L'inefficience fiscale *20*
 Les retombées interprovinciales *22*
Les problèmes du système existant de transferts fédéraux-provinciaux *25*
 La péréquation *27*
 Les accords de perception fiscale *38*
 Le financement des programmes établis *44*
 Le Régime d'assistance publique du Canada *48*
Conclusion *51*
Notes *52*
Bibliographie *53*

2. **Un fédéralisme fiscal équitable : les problèmes relatifs au partage des recettes provenant des ressources** 55

Peter A. Cumming

Introduction 55

L'équité fiscale : un concept qui se rapporte à la Confédération 55

Les arrangements économiques de la Confédération 55

Le versement de subventions aux provinces 57

Le rapport Rowell-Sirois 59

Le concept et le fonctionnement de la péréquation 60

La crise de l'énergie, les rentes sur les ressources et la modification de la formule de péréquation, 1973–1982 65

L'impératif de l'équité fiscale dans le développement d'un pays 73

L'union économique et l'efficacité 73

L'équité fiscale et la justice naturelle 75

La réforme du programme de péréquation : quelques propositions 86

Réaliser l'équité fiscale 89

Une solution : modifier la Constitution 89

L'exemple de l'Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse 91

La comptabilisation de toutes les sources de recettes provinciales 93

L'hydro-électricité 94

La politique nationale de l'énergie 95

Suggestions du Conseil économique du Canada 96

Les avantages pour les provinces productrices 98

Conclusion 101

Notes 101

3. **L'harmonisation des politiques sociales** 107

Claude E. Forget

Introduction 107

Le pouvoir de dépenser et la question des standards nationaux 110

La diffusion des innovations 111

Les standards nationaux 116

Les limites au pouvoir de dépenser 120

Le pouvoir de dépenser est-il réversible? 124

L'harmonisation par amendement constitutionnel 126

Les amendements constitutionnels pour l'assurance-chômage et la sécurité de la vieillesse 127

L'harmonisation n'exige pas l'uniformité : le cas de l'assurance-chômage 129

- L'amendement constitutionnel complique l'harmonisation :
 - le cas de la sécurité de la vieillesse 132
- La suprématie législative provinciale en matière de politique sociale : la pierre d'achoppement de la conférence constitutionnelle de Victoria 136
- L'harmonisation consensuelle 141
 - Les allocations familiales : modulation provinciale des prestations fédérales depuis 1974 142
 - Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec 145
 - Les ententes intergouvernementales dans le domaine social 147
 - Conclusions 149
- Les limites dans l'harmonisation des politiques sociales :
 - l'échec de la révision de la sécurité sociale 150
 - Les explications circonstanciées de l'échec 151
 - Une hypothèse injustifiée relativement au consensus social 153
 - Un mécanisme de concertation fédéral-provincial mal accordé à la nature de l'objectif visé 156
 - Conclusion 158
 - Notes 162
- 4. **La politique fiscale et l'union économique canadienne** 165
Anthony F. Sheppard
 - Cadre constitutionnel et critères devant présider à une réforme de la fiscalité 165
 - Le cadre constitutionnel 166
 - Critères régissant les réformes fiscales 176
 - Évaluation du système fiscal canadien 197
 - L'impôt sur le revenu 198
 - Impôt provincial sur la vente au détail 210
 - Impôt sur les dons et les successions 215
 - Taxation des ressources naturelles provinciales 216
 - Impôts provinciaux sur le capital des sociétés 217
 - Impôts fonciers provinciaux et municipaux 218
 - Droits prioritaires de la Couronne 219
 - Taux d'imposition dans les provinces 221
 - Conclusions et recommandations 221
 - Notes 224



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économie de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche,

Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER
ALAN CAIRNS
DAVID C. SMITH



Parmi les ouvrages publiés dans le cadre de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, le volume 65 représente le septième d'une série d'études portant sur le fédéralisme et l'union économique. Ces études traitent plus particulièrement des règlements destinés à assurer le fonctionnement d'une économie où il n'existe aucune barrière commerciale ainsi que des institutions établies pour répondre aux préoccupations des citoyens.

Depuis l'époque de la Confédération, la nécessité de répartir entre toutes les régions du Canada les recettes tirées de la mise en valeur des ressources est chose établie. Mais ce fait n'a pas été reconnu ouvertement, étant donné que le sens et la forme que devait prendre la répartition des recettes n'avaient pas encore été clairement définis. Au Canada, cette expression est synonyme de paiement de péréquation tandis que la réduction tarifaire est synonyme d'harmonisation. Le présent ouvrage se donne justement comme but d'élucider ces concepts.

Le fédéralisme fiscal a été l'objet de nombreuses controverses au cours de la dernière décennie. À priori, cette affirmation peut sembler discutable, mais il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre de nos préoccupations linguistique et politique touchent directement la question de la répartition des recettes et du contrôle des ressources ainsi que de la politique fiscale.

Ce point a été mis en évidence au fur et à mesure que prenait forme cet ouvrage. Notons également que le pouvoir de dépenser, l'harmonisation des lignes de conduite fiscales fédérales et provinciales, les subventions conditionnelles et inconditionnelles, la propriété provinciale versus le partage entre les provinces et les méthodes de péréquation sont autant de sujets d'inquiétude pour les étudiants de la fédération canadienne.

L'enchâssement du principe de péréquation dans l'*Acte constitutionnel de 1982* (article 36) a fait ressortir ces diverses préoccupations. Les chefs du pays se sont accordés pour inscrire ce principe sans toutefois en avoir défini les modalités d'application. Si l'on se penche sur l'*Acte constitutionnel de 1867*, l'on constate que des subventions accordées par tête remplaçaient certains avantages fiscaux qu'abandonnaient les colonies qui avaient acquis leur indépendance.

Plus tard, la Commission Rowell-Sirois (Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces) de 1940 a fait appel à l'instauration d'un processus semblable qui a pris la forme cette fois d'un objectif national. C'est à ce moment que naît le concept d'un code fiscal destiné à mettre un terme au conflit interprovincial et fédéral-provincial à ce sujet.

L'étude des relations fiscales ne peut s'effectuer sans l'aide de l'histoire du Canada et chacune des quatre études contenues ici raconte un chapitre particulier de celle-ci.

Dans la première étude, consacrée aux paiements de péréquation fédéraux-provinciaux, Robin Boadway présente un examen critique des arrangements actuels à cet égard tout en définissant les motifs qui président à leur versement et les difficultés qu'ils comportent.

Peter Cumming, pour sa part, porte son attention sur les recettes provenant de la mise en valeur des ressources et pose l'importante question de savoir comment les Canadiens pourraient mieux tirer profit de celles-ci. La réponse est-elle fonction uniquement du lieu où l'on réside? Y existerait-il de meilleures méthodes de répartition des recettes tirées des nouvelles ressources du XX^e siècle?

L'étude de Claude Forget sur l'harmonisation de la politique sociale soulève, quant à elle, la question des normes qui régissent l'élaboration de celle-ci. Elle met aussi en lumière le rôle important qu'a joué l'État dans l'établissement de l'ordre du jour à ce chapitre et qui a conduit à la série d'événements qui se sont déroulés au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. Plusieurs critiques ont affirmé que le fédéralisme fiscal a bénéficié du pouvoir de dépenser. Cependant, à partir du moment où les programmes généraux ont émis des lignes de conduite pénalisant ceux qui ne se conformaient pas aux règlements établis, on s'est demandé si ce pouvoir, qu'aucun document officiel n'attestait et qui n'avait pas encore fait l'épreuve du temps, n'avait pas outrepassé ses limites.

Dans la dernière étude, Anthony Sheppard examine, dans l'optique des amendements constitutionnels, les critères qui sous-tendent la réforme fiscale tout en évaluant en profondeur le système fiscal canadien.

Plusieurs personnes prétendent que les arrangements fiscaux jouent un rôle tout aussi important au sein d'une fédération que les institutions et le partage des pouvoirs sur lesquels elle repose. Le présent ouvrage

étaye cette affirmation, du moins en ce qui a trait au Canada. Nous espérons que les diverses études qu'il contient, grâce à leurs suggestions et à leurs analyses, seront une source d'information utile lors du prochain débat sur cette question.

MARK KRASNICK



Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada :

*un examen critique des structures
existantes*

ROBIN BOADWAY

Introduction

Les transferts de l'État fédéral aux provinces existent depuis la Confédération. Elles ont joué un rôle important dans le financement des dépenses publiques provinciales dans toute l'histoire du Canada, particulièrement depuis la Seconde Guerre mondiale. Les subventions fédérales-provinciales jouent un grand nombre de rôles et nous visons, dans la présente étude, à examiner ce que nous pouvons et ce que nous devons en attendre et à évaluer dans quelle mesure le système actuel répond à ces attentes. Nous nous préoccupons essentiellement des aspects financiers et économiques des subventions, plutôt que des questions politiques et constitutionnelles; en effet, nous nous concentrerons sur la raison d'être économique des transferts et sur leurs conséquences financières pour les deux paliers de pouvoirs publics plutôt que sur les débats politiques dans lesquels on se demande, par exemple, si les subventions devraient être utilisées par l'État fédéral pour influencer sur les décisions de dépenses dans des domaines de compétence provinciale. Nous nous limiterons à traiter des subventions de l'État fédéral aux provinces, bien qu'il existe d'autres sortes de subventions, y compris les subventions fédérales-municipales, les subventions provinciales-municipales et les subventions de l'État fédéral aux territoires. Nombre des mêmes principes des subventions dont nous traitons dans la présente étude seraient applicables à ces types de subventions.

Les subventions peuvent être utilisées à diverses fins et il existe une variété correspondante de types de subventions. Pour références futures, nous résumons ici les caractéristiques des diverses subventions. Les subventions peuvent être inconditionnelles ou conditionnelles. Les

subventions inconditionnelles sont celles qui peuvent être utilisées à n'importe quelle fin par la province bénéficiaire (y compris la réduction des taux d'impôt provinciaux). Les subventions conditionnelles sont censées être utilisées à des fins particulières ou des types de dépenses particuliers. Elles peuvent être des subventions conditionnelles à objet particulier qui doivent être utilisées pour un type déterminé d'activités (par exemple, le financement des routes, des hôpitaux ou des universités); par ailleurs, elles peuvent être des subventions conditionnelles globales pour financer des dépenses dans un domaine général, bien que défini, tout en laissant une discrétion considérable aux bénéficiaires en matière de répartition des fonds dans le domaine général. Cette distinction entre la subvention conditionnelle à objet particulier et la subvention conditionnelle globale n'est que théorique et rend simplement compte du fait que les subventions conditionnelles diffèrent dans la mesure dans laquelle elles doivent être utilisées pour des types particuliers de programmes de dépenses.

Les subventions conditionnelles peuvent être ou ne pas être proportionnelles, c'est-à-dire que leur importance peut dépendre du montant dépensé par la province bénéficiaire. Si le taux de la proportion est de $x\%$, l'État fédéral financera $x\%$ des dépenses entreprises par une province pour l'activité désignée. Au Canada, la formule proportionnelle utilisée pour déterminer la subvention de chaque province, pour certains types de subventions, s'est appliquée non aux dépenses de la province bénéficiaire, mais aux dépenses de toutes les provinces combinées. Par conséquent, la subvention d'une province est égale à $x\%$ des dépenses nationales par habitant multipliées par la population de la province. Ce type de formule a des conséquences importantes sur le comportement, étant donné que la capacité d'une province déterminée à influencer le montant de sa subvention est sensiblement diluée. Dans le cadre d'une subvention proportionnelle ordinaire, chaque dollar supplémentaire de dépense par une province produit une subvention fédérale supplémentaire de $\frac{X}{(1-x)}$ \$. Par exemple, si $x = 0,5$,

$\frac{X}{(1-x)} = 1$ \$. Par conséquent, l'État fédéral verse un dollar pour chaque

dollar de dépense de la province. Toutefois, si la formule proportionnelle s'applique à toutes les provinces collectivement, un dollar supplémentaire dépensé par une province donne lieu au transfert de $\frac{X}{(1-x)}$

l'État fédéral, mais ce transfert est réparti sur toutes les provinces.

Les subventions conditionnelles peuvent aussi être soumises à un plafond. Les subventions peuvent donc être dites plafonnées ou non plafonnées. Ces deux types de subventions peuvent avoir des effets très différents d'encouragement. Si une subvention proportionnelle est plafonnée, lorsque le plafond a été atteint, les dollars supplémentaires

dépensés par la province ne donnent lieu à aucune subvention supplémentaire. Du point de vue de la province bénéficiaire, c'est tout comme si la subvention n'était pas proportionnelle.

Pour les subventions qui ne sont pas proportionnelles, qu'elles soient conditionnelles ou inconditionnelles, il doit y avoir une formule pour déterminer le montant de la subvention. La formule permet de déterminer combien est transféré dans une année donnée, comment la subvention changera avec le temps et comment le montant transféré variera d'une province à l'autre. Un grand nombre de facteurs potentiels pourront être utilisés et l'ont été pour déterminer le montant d'une subvention. La subvention la plus simple pourrait être une subvention à montants égaux par habitant à chaque province. La subvention pourra alors croître à un taux déterminé, par exemple au taux de croissance du PNB. Un autre moyen raisonnablement simple pour déterminer le montant d'une subvention consiste à utiliser le principe dit de dérivation. Selon ce principe, la subvention à une province qui provient d'une source particulière de recettes fédérales est versée en proportion des recettes effectivement perçues dans la province. Un exemple simple de ce type de subventions est le transfert de points d'impôt de l'État fédéral aux provinces. Nous traiterons de l'utilisation de ce mécanisme dans les sections suivantes. Les structures de nombreuses subventions comprennent des facteurs plus compliqués. La subvention à une province peut dépendre de l'importance d'une ou plusieurs assiettes fiscales de la province par rapport à celles des autres provinces, que nous appelons la capacité fiscale de la province. Dans le programme de péréquation, les fonds sont répartis en fonction des capacités fiscales des provinces. La formule peut incorporer des éléments des coûts relatifs du financement des services publics ou des besoins relatifs de services publics d'une province à l'autre. Par exemple, la subvention pour les dépenses de la voirie peut varier en fonction du nombre de kilomètres de route par habitant. La somme des subventions par province peut aussi dépendre d'un indicateur macroéconomique comme le revenu par habitant. Ces divers facteurs ont tous eu des partisans dans la documentation à un moment ou à l'autre.

Une dernière caractéristique des subventions est importante pour tout texte portant sur les conséquences financières des transferts fédéraux-provinciaux. Pour financer les subventions, l'État fédéral devra percevoir des recettes de ses propres ressources. Elles peuvent provenir des recettes fiscales générales ou d'augmentations des taux d'imposition de certaines assiettes fiscales. Dans l'évaluation des conséquences de diverses subventions pour les provinces, il est utile de connaître les caractéristiques des transferts des subventions d'une province à l'autre, mais aussi l'effet net après la prise en compte de l'incidence des recettes fiscales d'une province à l'autre.

Dans la section suivante, nous faisons un relevé des arguments économiques favorables aux subventions. Nous évaluons ensuite la structure

existante des subventions fédérales-provinciales dans l'optique de leur raison d'être économique. Nous accordons une attention particulière aux propositions des deux documents majeurs des politiques qui ont paru ces dernières années : le rapport du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces présenté en août 1981 intitulé *Le fédéralisme fiscal au Canada*, que nous appellerons par la suite le rapport Breau; le rapport de 1982 du Conseil économique du Canada intitulé *Le financement de la Confédération d'aujourd'hui à demain*, que nous appellerons par la suite le rapport du CEC.

La raison d'être économique des subventions

Le problème des subventions intergouvernementales est propre aux États fédéraux et se pose à cause des conséquences des responsabilités et des décisions décentralisées et indépendantes des paliers inférieurs des pouvoirs publics. Le besoin de subventions intergouvernementales n'existe évidemment jamais dans un État unitaire où toutes les décisions sont prises centralement par un gouvernement. Les politiques en matière d'impôts et des dépenses ont tendance à être appliquées uniformément dans l'ensemble d'un État unitaire, ce qui n'est pas le cas dans une fédération décentralisée. Cette distinction, bien qu'évidente, mérite d'être gardée à l'esprit dans les pages qui suivent. L'État unitaire constituera un repère utile pour juger du besoin de subventions. Une bonne partie de la documentation en économie est consacrée à la conception d'une série de subventions fédérales-provinciales qui permettent à la fédération de décideurs décentralisés de reproduire les conséquences financières d'un État unitaire, tout en profitant des avantages de la prise de décision décentralisée. Ces avantages comprennent la capacité de répondre aux goûts particuliers des habitants locaux et les efficacités qui peuvent résulter de la responsabilité décentralisée des décisions budgétaires (y compris celles qui proviennent de décisions prises par des institutions politiques « plus proches » du peuple).

Dans la documentation économique¹, on peut discerner quatre types généraux d'arguments en faveur des subventions fédérales-provinciales, qui s'appliquent toutes au cas du Canada. Ces arguments sont l'existence d'un fossé fiscal, l'inégalité fiscale, l'inefficacité fiscale et les retombées interprovinciales. Dans la présente section, nous analysons chacune de ces raisons d'être et nous nous penchons sur le type de subventions qui convient le mieux dans chaque cas.

Le fossé fiscal

L'existence de transferts fédéraux-provinciaux implique que l'État fédéral perçoit plus de recettes par rapport à ses responsabilités en matière

de dépenses que les provinces. On soutient que cette situation peut traduire en partie un déséquilibre structurel dans un système fédéral de gouvernement entre les responsabilités en matière de dépenses, d'une part, et les capacités de perception de recettes, d'autre part. On appelle parfois cette différence le fossé fiscal ou l'existence d'un déséquilibre vertical. De tous les arguments relatifs aux subventions fédérales-provinciales, c'est le plus difficile à justifier et à quantifier.

La grandeur de ce déséquilibre dépend à la fois du niveau souhaité des dépenses provinciales et de la capacité relative des provinces à percevoir des recettes par rapport à l'État fédéral. Ces deux éléments sont une question de jugement. Un indicateur possible de l'existence d'un déséquilibre vertical serait la persistance de déficits structurels plus importants à un palier des pouvoirs publics qu'à l'autre. Dans le rapport du CEC, les auteurs se sont demandé s'il existait une différence entre les déficits structurels au Canada. Ils se sont posé cette question afin d'évaluer l'affirmation du gouvernement fédéral selon laquelle l'importance des subventions fédérales-provinciales devrait être réduite à un cadre d'une politique plus générale de réduction du déficit fédéral. Ils ont premièrement souligné que, comme les deux paliers de pouvoirs publics ont accès à toutes les sources importantes de recettes, il ne peut pas techniquement exister de déséquilibre fiscal structurel. Si un palier est en déséquilibre, il lui suffit de corriger les taux d'imposition en conséquence. Les auteurs se sont aussi demandé si les transferts fédéraux aux provinces avaient contribué de façon démesurée aux déficits fédéraux récents et ils ont constaté que de tels transferts représentent, en gros, une proportion constante des dépenses fédérales au cours de la période de 1975 à 1981. Les transferts ne sont donc pas la cause du déficit fédéral. Les auteurs du rapport ont soutenu sur la base de ces éléments que l'argument du déséquilibre vertical ne devrait pas être utilisé pour justifier une réduction des transferts fédéraux.

Dans ce contexte, examinons certains des arguments économiques au sujet du déséquilibre fiscal vertical. Le fait est que l'importance des subventions fédérales-provinciales est grande par rapport aux dépenses provinciales. Quels arguments économiques peut-on donner pour justifier le financement d'une aussi grande partie des dépenses provinciales par l'État fédéral?

Dans le contexte canadien, on pourrait considérer que l'argument du déséquilibre vertical signifie que, compte tenu des lourdes responsabilités des provinces en matière de dépenses, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'éducation et des affaires sociales, si les provinces devaient financer ces postes budgétaires à même leurs propres sources de recettes, elles ne pourraient pas les financer de manière efficiente. Ou bien les dépenses pour de tels services seraient inférieures au niveau socialement souhaitable, ou bien la structure fiscale serait inefficente. Comme les arguments tournent fondamentalement autour

de la capacité des provinces de percevoir des recettes, il vaut la peine de dresser une liste des limites possibles de la capacité des provinces à percevoir des recettes de façon efficiente.

LES LIMITES CONSTITUTIONNELLES

Une source potentielle de problèmes pourrait être le fait que la répartition constitutionnelle des pouvoirs d'imposition ne correspond pas à la répartition constitutionnelle des responsabilités en matière de dépenses. Par exemple, l'Acte constitutionnel de 1867 limite les provinces à la perception des impôts directs, mais donne à l'État fédéral l'accès à toute source d'impôts. L'interprétation judiciaire de cette restriction a été telle qu'elle a permis aux provinces d'obtenir accès à la plupart des types d'impôts. Par exemple, les provinces perçoivent les taxes générales de vente au détail, ainsi que des taxes sur des produits particuliers, qui pourraient toutes deux être considérées par des économistes comme des taxes indirectes. De même, les recettes des ressources peuvent être perçues comme une forme de taxe sur la production, également une taxe indirecte, dans l'optique d'un économiste. La combinaison de ces taxes avec les lucratifs impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés donne aux provinces l'accès à pratiquement toutes les assiettes fiscales importantes. Les limites constitutionnelles des pouvoirs d'imposition comme tels ne semblent pas être un facteur contraignant qui entraînerait un fossé fiscal. Si un palier de pouvoirs publics est entravé par les limites qui l'empêchent d'entrer en d'autres champs fiscaux, c'est probablement le palier local qui, dans l'ensemble, est limité à l'impôt foncier.

LA CONCURRENCE FISCALE

Les limites de la capacité des provinces de percevoir des impôts peuvent être économiques plutôt que constitutionnelles. Selon l'argument, certains types de ressources (comme le travail et le capital) sont mobiles d'une province à l'autre dans une fédération et réagiront à des taux d'imposition différents dans la détermination de la province où ils s'établiront. Comme c'est le cas, les provinces qui agissent de façon non coordonnée auront tendance à faire une enchère à la baisse sur les taux d'imposition afin d'essayer d'attirer les ressources des autres provinces. Ces politiques, comme toutes les politiques de concurrence, courent ultimement à leur perte si toutes les provinces se comportent de la même façon. À la fin, les taux d'imposition des provinces auraient tous tendance à être trop bas et, par conséquent, le niveau des dépenses des pouvoirs publics serait aussi bas².

Bien que ce type d'argument soit de prime abord plausible, il n'a pas été établi de façon convaincante, même dans les modèles théoriques. Il est assez facile de construire des modèles raisonnables de fédérations

décentralisées dans lesquels les gouvernements locaux ont un comportement parfaitement efficient³. En outre, en tenant compte de la possibilité de l'« exportation des impôts », il est possible d'avoir des compétences locales qui dépensent plus plutôt que moins. Par l'exportation des impôts, nous entendons le fait qu'une partie des impôts provinciaux sont supportés par des non-résidents, soit parce que les non-résidents sont propriétaires d'une partie des biens imposés (dans le cas des impôts en fonction de la source sur le revenu des biens-fonds) ou parce que les taxes d'accise ou les impôts prélevés à la source sont en partie transférés à des prix de production plus élevés sur les produits qui peuvent être achetés par des non-résidents.

Dans tous les cas, compte tenu des histoires contradictoires qui peuvent être racontées, il est difficile de justifier des transferts fédéraux-provinciaux importants par le phénomène de la concurrence fiscale. Il ne semble pas non plus que ce soit cela qui ait motivé les planificateurs dans le passé.

LES DOMAINES FISCAUX À OCCUPATION PARTAGÉE

Les principales assiettes fiscales sont utilisées tant par l'État fédéral que par les provinces. On peut citer l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des entreprises, les impôts sur la masse salariale et les diverses taxes de vente et d'accise. Les exceptions à cette règle sont les tarifs douaniers, qui représentent une source relativement mineure de recettes pour l'État fédéral, ainsi que les taxes sur les ressources et les impôts fonciers, qui sont d'importantes sources de revenu pour les provinces et les municipalités. Par conséquent, si elle a un effet, la disponibilité des assiettes fiscales favorise les paliers inférieurs (du moins certains) plutôt que les paliers supérieurs des pouvoirs publics. Le fait que l'État fédéral et les provinces occupent ensemble le domaine lucratif de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les produits laisse supposer qu'en plus de la concurrence ou du conflit qui peut exister entre les provinces, la concurrence existe aussi entre l'État fédéral et les provinces. Ce conflit concerne la manière par laquelle l'assiette fiscale déterminée est partagée entre les deux paliers; on pourra dire, couramment, la manière dont l'espace fiscal est réparti.

Dans le passé, la solution du conflit portant sur l'espace fiscal a probablement été un facteur plus important dans la détermination de la nature et de l'importance des subventions fédérales-provinciales que tout autre. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, les provinces ont convenu d'évacuer les domaines de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés en faveur de l'État fédéral. Dans la période immédiate de l'après-guerre, l'État fédéral a continué à occuper ces domaines, mais a indemnisé les provinces pour les recettes perçues dans leurs compétences au moyen d'accords de location de domaine fiscal. Avec les

années, l'État fédéral a graduellement donné plus d'espace fiscal aux provinces, mais a continué à occuper une assez grande partie de l'espace fiscal pour financer les importants programmes de transfert qui ont été institués, y compris la péréquation, le Régime d'assistance publique du Canada, les autres subventions conditionnelles et le financement des programmes établis (FPE). Dans l'analyse du système des subventions qui s'est développé dans la période de l'après-guerre, il est important de ne pas perdre de vue cette évolution historique. Le fait que l'État fédéral avait déjà occupé une grande partie de l'espace fiscal a rendu possible les programmes massifs de transfert qui se sont produits. On pourrait soutenir que le problème réel au cours des années a été la manière dont l'État fédéral devrait mettre les fonds à la disposition des provinces : par la cession d'espace fiscal ou par diverses sortes de subventions.

Fait surprenant, on a peu analysé le conflit entre l'État fédéral et les provinces au sujet de la répartition de l'espace fiscal. Le processus pourrait être perçu en partie comme un jeu de coopération dont la somme est proche de zéro, mais aussi en partie comme un jeu de non-coopération (jeu de lutte), étant donné que l'État fédéral traite avec dix provinces distinctes. Dans ce cas, on pourrait considérer que l'État fédéral est en meilleure posture de négociation. On pourrait considérer que la force du pouvoir de négociation de l'État fédéral lui donne un certain pouvoir d'établir au départ son niveau de dépenses souhaité, ainsi que de transférer des fonds aux provinces de la manière qui sert ses intérêts. L'État fédéral justifie sa volonté de percevoir les impôts au nom des provinces et de leur transférer des fonds par les arguments du reste de la présente section.

Comme l'État fédéral s'est approprié au départ sa part de l'espace fiscal et a déterminé le montant des transferts aux provinces de façon plus ou moins unilatérale, les provinces doivent choisir, de façon décentralisée, les taux d'imposition qu'elles souhaitent. Cette perception de la situation comme un processus dans lequel l'État fédéral détermine essentiellement l'importance des subventions fédérales-provinciales en décidant de l'importance de l'espace fiscal qu'il s'approprie au départ est, bien entendu, réfutable au moyen des données. On n'en a fait aucune analyse jusqu'ici. Il est toutefois important de reconnaître au départ qu'à cause de l'occupation partagée des champs fiscaux importants par les deux paliers de pouvoirs publics, l'État fédéral aurait toujours l'option de transférer de l'espace fiscal aux provinces plutôt que de leur transférer des fonds au moyen de subventions. L'État fédéral a choisi de ne pas prendre cette option. S'il le faisait, on pourrait soutenir que le fossé fiscal serait éliminé. Dans l'évaluation du système de transferts, il serait utile de se demander s'il serait socialement souhaitable ou pas que l'État fédéral remplace certains des transferts existants par de l'espace fiscal (ou des points fiscaux) ou si la nature des transferts eux-mêmes justifie leur existence. En fait, comme nous le soutiendrons plus loin, d'un point de vue purement financier, il y aurait fort peu de

différence pour les provinces si l'État fédéral remplaçait les transferts existants du FPE par les points d'impôt. C'est parce que, lorsque les points d'impôt font l'objet de la péréquation, ils sont transformés en subventions par habitant presque égales. Cela signifie que la seule raison d'être des transferts du FPE est l'influence qu'ils donnent à l'État fédéral sur les décisions de dépenser des provinces.

LA COORDINATION DES ASSIETTES FISCALES

La justesse de la perception du transfert d'espace fiscal comme étant équivalent aux subventions fédérales-provinciales dépend de l'uniformité de la structure fiscale de l'État fédéral et des provinces. Cette uniformité est attribuable en grande partie aux accords de perception fiscale qui peuvent eux-mêmes être considérés comme une forme particulière de transfert fédéral-provincial. En vertu de ces accords de perception fiscale, l'État fédéral consent à percevoir les impôts au nom des provinces à la condition que les provinces adhèrent à la même définition de l'assiette fiscale que l'État fédéral et, dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, à la même structure des taux. Les accords reposent aussi sur une formule de répartition entre les provinces de la part provinciale des impôts perçus par les entreprises qui ont des activités dans plusieurs provinces. La coordination des assiettes, l'existence d'une formule commune de répartition et la perception centralisée des assiettes fiscales sont des éléments qui contribuent tous au fonctionnement efficient de l'économie fédérale.

En conclusion, il n'est probablement pas raisonnable de considérer l'existence d'un fossé fiscal d'un montant donné comme concept exogène qui caractérise la fédération canadienne. Étant donné que l'État fédéral et les provinces partagent l'occupation des assiettes fiscales importantes et qu'on peut considérer que l'État fédéral se réserve probablement la part qu'il veut de l'espace fiscal de ces sources, l'importance du déséquilibre vertical est plutôt le résultat de la résolution du conflit en matière d'espace fiscal. L'État fédéral joue un rôle essentiel dans la détermination de la part de l'espace fiscal qu'il retiendra pour lui-même et décide en même temps combien transférer aux provinces dans des formes autres que l'espace fiscal. Par conséquent, le déséquilibre vertical est en grande partie un concept endogène déterminé principalement par le besoin perçu de transferts fédéraux-provinciaux pour d'autres raisons. Nous nous penchons maintenant sur ces autres raisons.

L'inégalité fiscale

Les accords de perception fiscale signifient que l'État fédéral transfère des fonds aux provinces pour les mêmes montants que si les provinces avaient perçu elles-mêmes les recettes. Cela veut dire qu'ils obéissent au

principe de dérivation. Les autres programmes de transfert ne sont pas de ce type. Ils consistent typiquement à transférer des fonds aux provinces dans des proportions différentes de celles dans lesquelles leur financement a été obtenu par l'État fédéral. Dans ce cas, le transfert redistribue les fonds d'une province à l'autre. Il faut se demander : pourquoi cela devrait-il être nécessaire? Dans la présente sous-section et les deux suivantes, nous donnons une réponse à cette question.

Les économistes considèrent que l'activité économique a pour objectif ultime d'améliorer le bien-être des individus dans la société. Selon cette perception, tout transfert intergouvernemental devrait être jugé selon son utilité à améliorer le bien-être individuel. En outre, les transferts devraient être jugés par rapport à d'autres types d'instruments de politique qui peuvent être utilisés effectivement ou potentiellement. Les économistes déterminent habituellement une série de critères pour juger les politiques, et les économistes considèrent que ces critères contribuent au bien-être social dans le sens le plus large. Deux des critères les plus couramment utilisés sont l'équité et l'efficacité. Le critère d'efficacité est le plus simple des deux à utiliser, étant donné qu'il exige des jugements de valeur limitée et peut souvent être mis en oeuvre sur la base des prix du marché observés. L'économie dans son ensemble ou un marché en particulier fonctionne de façon efficace si tous les gains commerciaux ont été exploités, c'est-à-dire s'il n'est pas possible de changer l'affectation des ressources dans l'économie ou sur le marché afin d'améliorer le sort de toutes les personnes. Nous étudions l'utilisation des transferts fédéraux-provinciaux pour améliorer l'efficacité de l'économie dans la prochaine sous-section.

Le critère d'équité est un peu plus difficile à appliquer, car il suppose des comparaisons de bien-être entre des personnes. La plupart des changements apportés aux politiques entraînent pour certaines personnes une amélioration de leur condition et, pour certaines autres, une détérioration. En gros, un changement est favorable en matière d'équité si ceux qui tirent avantage du changement obtiennent plus d'utilité par dollar de gain que ceux qui sont désavantagés par le changement. Pour être capable d'appliquer ce critère, il faut faire une comparaison entre les utilités marginales de diverses personnes.

Les économistes des finances publiques trouvent souvent utile, lorsqu'ils jugent les politiques, de décomposer le critère d'équité en deux éléments : l'équité horizontale et l'équité verticale. On dit qu'une politique de l'État est équitable horizontalement si elle « traite les égaux de façon égale », c'est-à-dire si ceux qui auraient un bien-être égal en l'absence de politique ont un bien-être égal en sa présence. Il existe toutes sortes de difficultés dans la mise en oeuvre du critère d'équité horizontale, dont la plupart proviennent des difficultés qu'il y a à établir les cas où deux personnes ont un bien-être égal. Pour ce faire, il faut comparer des niveaux d'utilité entre les personnes. C'est ce que fait le

système fiscal en supposant que deux personnes avec le même revenu imposable ont un bien-être égal pour les fins de l'impôt. De façon plus générale, une norme idéale comme le revenu global est utilisée comme indice du bien-être individuel⁴. Il faudrait reconnaître que le fait d'accepter le principe de l'équité horizontale constitue en lui-même un jugement de valeur. Toutefois, l'équité horizontale est un critère qui est largement accepté pour les fins de la politique fiscale et, pour cette raison, constitue une norme convenable pour l'analyse de l'équité fiscale. Comme nous le verrons, l'inégalité fiscale est simplement une application spéciale de la notion d'inégalité horizontale. L'équité verticale concerne la façon appropriée de traiter des personnes avec des niveaux d'utilité différents et constitue une préoccupation essentielle dans l'évaluation de la progressivité du système fiscal. Heureusement, le critère d'équité horizontale suffit pour appuyer les subventions fédérales-provinciales, et pas l'équité verticale.

Le système des impôts et des transferts qui s'appliquent aux particuliers est une méthode par laquelle l'État recherche des objectifs d'équité. L'assiette fiscale et la structure des tarifs de l'impôt sur le revenu des particuliers, par exemple, sont conçues, du moins en principe, pour traduire les normes d'équité horizontale et verticale de la société. On recherche l'équité horizontale en ajustant l'assiette fiscale pour des choses comme la taille de la famille, les dépenses médicales, les dépenses d'éducation et les dépenses encourues pour gagner un revenu. On réalise l'équité verticale par le choix d'une structure de taux, en gardant à l'esprit qu'il y aura probablement un arbitrage entre l'équité verticale et l'efficacité qui limitent la possibilité d'atteindre l'entière équité verticale.

Lorsque l'on traite de la raison d'être de l'équité relativement aux subventions intergouvernementales, la question essentielle à poser est la suivante : pourquoi ne pas compter uniquement sur les impôts et les transferts interpersonnels pour réaliser l'équité? Comme c'est la répartition du bien-être individuel qui est en jeu, pourquoi ne pas le rechercher directement par le système existant d'impôts et de transferts plutôt que de compter également sur des subventions intergouvernementales? On trouve la réponse à cette question dans la constatation que, en l'absence de transferts intergouvernementaux, l'impôt sur le revenu fédéral appliqué uniformément dans l'ensemble de la fédération violera systématiquement la norme de l'équité horizontale. Les personnes identiques dans des provinces différentes seront traitées différemment par le système fiscal. Cette différence provient du fait que l'assiette fiscale fédérale ne comprend pas entièrement les revenus réels des personnes, en particulier le revenu réel produit par les mesures budgétaires des provinces. En principe, cette anomalie pourrait être corrigée par un impôt sur le revenu fédéral dont la structure des tarifs varierait d'une province à l'autre. Toutefois, pour des raisons de facilité administrative, d'encou-

agement et de stimulation des compétences et de convenance politique, on préfère un système de subventions intergouvernementales. Dans les lignes qui suivent, nous vous expliquerons pourquoi les inégalités horizontales donnent lieu à une fédération décentralisée et comment les subventions intergouvernementales peuvent être utilisées pour les corriger.

Il existe deux raisons principales à la persistance des inégalités horizontales dans un système fédéral de gouvernement. La première raison est que les mesures fiscales des gouvernements provinciaux donnent lieu à des avantages nets pour les résidants des provinces, dont l'importance peut varier d'une province à l'autre pour des personnes autrement identiques⁵. La deuxième raison est que le régime fédéral de l'impôt sur le revenu, qui est le principal véhicule de redistribution du revenu entre les personnes, peut ne pas comprendre dans son assiette une partie des avantages nets des dépenses des gouvernements provinciaux. À cause de ces deux problèmes, le système combiné d'impôts et de transferts des provinces et de l'État fédéral est horizontalement inégal. Dans l'étude de cette question, il est utile d'énumérer d'abord les diverses sources d'inégalité horizontale et de se pencher ensuite sur les moyens appropriés de les éliminer.

LES SOURCES DES INÉGALITÉS HORIZONTALES

Les inégalités horizontales résultent de l'existence d'avantages fiscaux nets qui proviennent des actions budgétaires des provinces. Nous appelons celles-ci les inégalités fiscales. L'expression *avantage fiscal net* (que nous appellerons désormais AFN) désigne la différence entre la valeur des services publics reçus par les contribuables et l'impôt qu'ils paient. Les AFN proviennent aussi des actions de l'État fédéral, mais nous présumons qu'ils sont répartis uniformément dans l'ensemble du pays ou, du moins, ne varient pas systématiquement d'une province à l'autre. Comme repère, il est utile de décrire une situation dans laquelle il n'existe aucune inégalité fiscale et d'étudier ensuite les cas dans lesquels les budgets provinciaux peuvent entraîner des différences par rapport à cette situation. Si toutes les provinces offraient des biens quasi privés à des coûts égaux par habitant et les finançaient au moyen de taxes sur les avantages qu'elles percevraient auprès des résidants, il n'y aurait aucun AFN dans le sens où nous utilisons cette expression (c.-à-d. en ignorant le surplus du consommateur). Par conséquent, il n'y aurait pas de différences d'AFN d'une province à l'autre. En même temps, l'assiette de l'impôt sur le revenu fédéral, qui est le revenu des particuliers avant déduction de l'impôt sur le revenu provincial, représenterait correctement le revenu réel des personnes dans l'économie. Pour constater cet effet, nous pouvons réécrire le revenu imposable comme suit :

$$\begin{aligned} \text{Revenu imposable} &= \text{Revenu brut} - \text{impôts provinciaux} + \text{dépenses} \\ &\quad \text{provinciales} \\ &= \text{Biens privés achetés} + \text{services publics} \\ &\quad \text{consommés.} \end{aligned}$$

Dans ce cas, l'impôt sur le revenu fédéral serait équitable horizontalement d'une province à l'autre en ce sens que les personnes dans les différentes provinces avec le même revenu réel paieraient les mêmes impôts fédéraux.

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les budgets provinciaux peuvent donner lieu à des AFN différents et pour lesquelles l'assiette fiscale fédérale peut ne pas représenter correctement le revenu réel que reçoivent les ménages des activités des provinces. En voici quelques-unes.

L'impôt en fonction de la source de revenu

L'utilisation de l'impôt en fonction de la source de revenu plutôt que de l'impôt en fonction de la résidence du contribuable peut donner lieu à ces deux difficultés. Les impôts en fonction de la source sont des impôts perçus sur le revenu à la source où il est produit. On peut mentionner pour exemples l'impôt sur le revenu des sociétés et les taxes sur les ressources. Si les provinces financent une partie de leurs dépenses au moyen d'impôts en fonction de la source, l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers sous-estimera les revenus personnels d'un montant égal aux avantages que les résidents de la province tirent des dépenses par habitant financées par les impôts en fonction de la source. Cela signifie que le revenu imposable est égal au revenu net plus les dépenses provinciales financées par les impôts des particuliers; il ne comprend pas les dépenses financées par les impôts en fonction de la source. Dans la mesure où la perception par habitant des impôts en fonction de la source varie d'une province à l'autre, le régime fédéral d'impôt sur le revenu sera inégal horizontalement, en ce sens que des personnes identiques qui habitent dans des provinces différentes seront traitées différemment. En particulier, les personnes dans les provinces avec des impôts en fonction de la source plus élevés seront favorisées.

Les politiques de redistribution des provinces

Une autre source importante de différences des AFN est l'existence d'un régime de redistribution des provinces par les impôts et les dépenses. Prenons le cas simple où les provinces perçoivent des impôts sur le revenu proportionnels afin d'offrir un niveau donné d'avantages égaux par habitant à leurs propres résidents. Dans ce cas, le taux d'imposition nécessaire pour produire un niveau donné de services sera plus élevé dans les provinces qui ont des revenus par habitant inférieurs. En fait, si

les provinces souhaitent offrir des services publics identiques par habitant, les différences des AFN d'une province à l'autre seraient égales aux différences par habitant de la perception de l'impôt sur le revenu. Si l'impôt était plus progressif, les différences des AFN dépasseraient la différence des perceptions des impôts par habitant et vice-versa. L'existence de budgets provinciaux qui ne sont pas neutres donnera donc lieu à des inégalités horizontales. Ces AFN n'existeraient pas dans un État unitaire qui offrirait un niveau uniforme de services à tous les résidents et les financeraient par un régime fiscal uniforme appliqué à tous les résidents. En outre, ces AFN qui proviennent des politiques de redistribution des provinces, ne font pas partie de l'assiette de l'impôt sur le revenu fédéral et ce dernier sera lui-même inégal horizontalement.

Les autres impôts

Jusqu'ici, nous avons centré notre propos sur l'impôt sur le revenu des particuliers des provinces et sur les impôts en fonction de la source comme l'impôt sur le revenu des sociétés et les impôts sur les ressources. Les provinces et leurs municipalités utilisent d'autres impôts comme les taxes indirectes (sur les produits) et les impôts fonciers. Les mêmes principes peuvent être utilisés pour analyser les inégalités horizontales causées par ces impôts. Prenons les impôts indirects, qui comprennent les taxes de vente et les taxes d'accise provinciales. Si ces impôts sont répercutés sur les consommateurs à titre de prix plus élevés et s'ils ont une incidence sur les résidents, ce sont fondamentalement des impôts en fonction de la résidence. Ils ne donnent lieu à des AFN que dans la mesure où ils ont un effet de redistribution. S'ils ont une incidence sur les résidents, ce qui semble plausible, et s'ils sont en gros proportionnels au revenu, ils équivalent alors à un impôt sur le revenu proportionnel. S'ils sont utilisés pour financer des avantages égaux par habitant, ils donnent lieu à des différences des AFN égales aux différences de la perception des impôts par habitant. Si les impôts indirects ne sont pas répercutés, mais ont plutôt une incidence sur les producteurs, ils équivalent à des impôts en fonction de la source et donnent lieu à des AFN.

De même, les impôts fonciers peuvent être classés selon leur incidence. Les impôts fonciers résidentiels sont assez semblables aux impôts indirects. S'ils sont répercutés sur les consommateurs de services de logement, ils sont comme des impôts en fonction de la résidence. Le même cas s'applique pour les impôts fonciers non résidentiels. S'ils sont supportés par les entreprises, ils sont comme des impôts en fonction de la source. S'ils sont répercutés sur les consommateurs des produits des entreprises, ils sont comme des impôts en fonction de la résidence.

La prestation d'infrastructure

Les dépenses publiques des provinces peuvent être utilisées pour offrir des services publics aux entreprises plutôt qu'aux ménages résidents. Si ces services publics permettent aux entreprises de produire des biens à un prix inférieur, le résultat est équivalent au cas où l'État offre des services publics directement aux résidents. Par ailleurs, si les services publics servent simplement à produire des revenus plus élevés sur les facteurs pour les non-résidents, aucun AFN n'est produit et aucune action correctrice n'est donc nécessaire. Si les résidents en tirent des revenus plus élevés sur les facteurs, il s'agit là d'un avantage que les résidents tirent de l'activité de la province, avantage qui peut très bien varier d'une province à l'autre, mais qui est pris en compte par l'assiette fiscale fédérale.

Les politiques d'établissement des prix des sociétés d'État

Les sociétés d'État provinciales participent souvent à des activités productives qui produisent des rentes économiques importantes, comme les compagnies d'électricité. Ces rentes peuvent être considérées et traduites comme des profits des sociétés d'État. Comme ces profits peuvent être utilisés pour offrir des services publics aux résidents, ils peuvent donner lieu à des différences des AFN. En outre, ces avantages ne se traduiraient pas dans l'assiette fiscale utilisée pour l'impôt fédéral sur le revenu. Par conséquent, il se produit des inégalités horizontales dans ces deux domaines.

Le même type de problème se pose si les rentes ne prennent pas la forme des profits de la société d'État, mais sont dispersées sous la forme de prix plus bas pour les résidents pour la consommation du produit. Les auteurs du rapport du CEC ont soutenu que les résidents des provinces productrices d'électricité touchent des rentes importantes sous la forme de prix plus bas. Ces prix plus bas devraient être considérés comme des AFN exactement de la même manière que les autres services publics des provinces. Il est probable que ces AFN diffèrent d'une province à l'autre et ne sont pas pris en compte dans l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu.

Les coûts des services publics des provinces

Deux provinces peuvent engager des coûts différents pour offrir des services publics identiques. C'est là une source d'inégalité horizontale, étant donné que deux personnes qui ont des revenus identiques et des factures d'impôt identiques pourraient recevoir des services publics provinciaux différents. La difficulté de tenir compte de cette source d'inégalité réside dans le fait qu'elle est difficile à mesurer. Il n'existe aucune raison évidente pour laquelle elle devrait avoir un rapport déter-

miné avec les revenus par habitant ou les perceptions d'impôt par habitant. Les éléments de différences des coûts sont souvent utilisés dans des types particuliers de programmes de subventions où les coûts peuvent être facilement déterminés.

L'épargne des provinces

Toutes les recettes des provinces ne sont pas utilisées pour offrir des services courants. Certaines sont épargnées et utilisées pour offrir des services futurs. On peut citer pour exemple le Fonds du patrimoine établi par le gouvernement de l'Alberta⁶. En principe, l'épargne de recettes a pour conséquence que, dans un premier temps, aucune différence d'AFN n'est créée et que, par conséquent, aucune mesure correctrice n'est nécessaire. Toutefois, des différences d'AFN existeront dans l'avenir lorsque les fonds seront utilisés. À ce moment seront créées des inégalités horizontales qui devront être corrigées. En fait, le fait de considérer l'épargne courante qui sert à produire des AFN futurs comme si elle produisait des AFN actuels ne présente en principe aucun grand problème. La valeur actuelle des AFN futurs créés par l'épargne des provinces équivaut au montant effectif de l'épargne qui est réalisée maintenant. Par conséquent, le fait de traiter l'épargne actuelle comme si elle produisait des services provinciaux pour les résidents ne devrait poser aucun problème économique.

Nous concluons ici notre étude des sources d'inégalités horizontales. Nous nous demanderons maintenant quelles mesures compenseraient correctement ces inégalités.

LA CORRECTION DES INÉGALITÉS HORIZONTALES

Comme nous l'avons déjà mentionné, les inégalités horizontales qui se produisent dans un système fédéral de gouvernement ont deux origines : il y a celles qui résultent de la production d'AFN de tailles diverses par divers gouvernements provinciaux et il y a celles qui sont inhérentes à l'impôt fédéral sur le revenu lorsqu'une partie du revenu réel qui provient des services publics provinciaux ne fait pas partie de l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu. Avant de se demander comment ces inégalités pourraient être corrigées, il vaut la peine de se demander d'abord si elles devraient être entièrement corrigées, et cette question dépend de l'opinion normative que l'on a de l'équité horizontale dans un État fédéral. Il y a deux notions d'équités horizontales auxquelles l'État fédéral pourrait adhérer dans un système de gouvernement fédéral. Le Conseil économique du Canada (CEC) les appelle les conceptions large et étroite de l'équité horizontale.

Rappelons que selon le principe de l'équité horizontale, si deux personnes jouissent de bien-être identique en l'absence de la politique de l'État, elles devraient rester dans une situation comparable après que

la politique est en place. Toute politique qui répond à ces principes est dite équitable horizontalement. Dans un système de gouvernement fédéral, dans l'optique de l'État fédéral, la situation de référence pourrait avoir deux sens. Ce pourrait être la situation en l'absence à la fois de la province et de l'État fédéral ou la situation après le budget provincial mais avant le budget fédéral. Dans le premier cas, on dit que l'État fédéral a une notion large de l'équité horizontale et, dans le deuxième cas, qu'il en a une notion étroite. Si l'État fédéral opte pour une notion large de l'équité horizontale, ces instruments de politique doivent compenser entièrement les inégalités horizontales qui se produisent dans un système fédéral, c'est-à-dire que toutes les différences d'AFN doivent être éliminées. Si l'État fédéral choisit l'optique dite étroite, il lui suffit de voir à ce que les personnes qui sont autrement égales en présence des politiques des provinces le restent lorsque les politiques fédérales se superposent. Examinons la politique appropriée de subventions de l'État fédéral dans chacun des deux cas.

L'équité horizontale au sens large

Idéalement, l'État fédéral, en recherchant l'équité horizontale en son sens large, chercherait à éliminer toutes les différences des AFN imposées par les provinces. Comme nous avons vu, l'importance des différences des AFN dépend des caractéristiques de la politique des provinces et de la manière dont l'économie fonctionne (l'incidence des impôts, etc.). Par exemple, si les budgets des gouvernements provinciaux étaient neutres au point de vue de la répartition et si les impôts en fonction de la source touchaient les étrangers en moyenne, l'État fédéral voudrait égaliser les différences de perception des impôts en fonction de la source. En principe, cette opération pourrait être réalisée par un système de transferts interpersonnels. Toutefois, il y a deux raisons pour lesquelles cette méthode pourrait n'être pas souhaitable. Premièrement, si l'État fédéral essayait d'égaliser toutes les différences interpersonnelles de perception des impôts par habitant en fonction de la source, les provinces seraient fortement dissuadées d'utiliser des impôts en fonction de la source, car la perception de ces impôts seraient implicitement sujette à un taux d'imposition marginal très élevé. La deuxième raison pour laquelle un système de transferts interpersonnels pourrait ne pas être choisi, surtout dans le cas des taxes en fonction de la résidence, est la raison constitutionnelle selon laquelle l'État fédéral peut ne pas souhaiter aller à l'encontre des mesures de redistribution des provinces qui donnent lieu à certains des AFN au départ. L'État peut souhaiter redistribuer les revenus de manière à donner aux provinces la capacité financière de se conformer à l'équité horizontale nationale, tout en leur laissant une certaine liberté à l'intérieur de ce cadre pour réaliser leurs propres politiques de redistribution. Il n'y a donc aucun avantage à préférer des transferts interpersonnels aux transferts intergouvernementaux et ces derniers sont, semble-t-il, plus faciles à administrer.

Dans la détermination du système des transferts fédéraux-provinciaux, il est souhaitable que le système élimine les différences d'AFN sans encourager les provinces à l'exploiter par des changements fiscaux. Le moyen de réaliser cet objectif est d'égaliser la capacité fiscale plutôt que les recettes fiscales. On peut démontrer que si toutes les provinces se comportent de façon identique lorsqu'elles ont les mêmes possibilités budgétaires, l'égalisation des capacités fiscales aura le même effet que l'égalisation des impôts effectifs sans créer d'effets de dissuasion. En d'autres termes, les provinces se comporteront comme si le système du gouvernement était unitaire plutôt que fédéral.

Les assiettes fiscales précises qui doivent être égalisées et la mesure de l'égalisation dépendent des circonstances économiques. Par exemple, si les services publics offerts par les provinces sont des biens quasi privés et donnent des avantages égaux par habitant à tous les résidents et si les impôts en fonction de la source touchent en moyenne les étrangers, les capacités d'imposition en fonction de la source devraient être entièrement égalisées⁷. Si les impôts en fonction de la résidence (impôt sur le revenu, taxes de vente et d'accise, impôt foncier et résidentiel et impôts sur la masse salariale) sont en gros proportionnels au revenu, ils devraient eux aussi être entièrement égalisés. Par conséquent, toutes les capacités d'imposition devraient être entièrement égalisées d'une province à l'autre. Cette solution est fondée sur une série raisonnable d'hypothèses qui est acceptée par le CEC. Toutefois, d'autres séries d'hypothèses donneront lieu à d'autres solutions, en particulier à l'égalisation moins qu'entière ou plus qu'entière de certaines assiettes fiscales.

Si les capacités d'imposition sont entièrement égalisées, les provinces auront la possibilité d'éliminer toutes les différences d'AFN et le feront si elles se comportent toutes de façon identique. Dans ce cas, le système fiscal fédéral sera aussi horizontalement équitable au sens large. Toutefois, en général, le système fiscal fédéral ne sera que potentiellement équitable de façon horizontale. Si les provinces adoptent des politiques budgétaires différentes, l'État fédéral ne pourra rien faire pour corriger les inégalités horizontales qui en résultent à moins d'annuler la discrétion qu'ont les provinces dans la détermination de leurs propres politiques en matière d'impôt et de dépenses. Une certaine mesure d'inégalité horizontale constituera l'un des coûts d'un système fédéral du gouvernement.

Comme nous l'avons mentionné, si les provinces ont un comportement uniforme, le résultat général d'un système fiscal entièrement égalisé équivaudra à l'appui central de toutes les décisions budgétaires dans un État unitaire. Par conséquent, l'entière égalisation peut être considérée comme une méthode de recherche de l'équité horizontale nationale, mais garde toutefois l'un des principaux avantages d'un État fédéral, la prise de décision décentralisée.

L'équité horizontale au sens étroit

Dans ce cas, l'État fédéral prend comme données de base les revenus réels que reçoivent les résidants des diverses provinces, y compris les AFN produits par des actions des provinces. L'État fédéral se préoccupe seulement de ce que ses propres politiques budgétaires soient équitables horizontalement. On peut concevoir cette forme d'équité en termes de « droits de propriété ». Dans le sens étroit de l'équité, on considère que les résidants des provinces ont des droits de propriété entiers aux AFN produits par leurs gouvernements provinciaux. Cette préoccupation de l'aide fédérale dans ce cas est de voir à ce que son assiette fiscale considère comme égales les personnes qui habitent dans diverses provinces et qui ont le même revenu réel, revenu qui pourrait comprendre des quantités différentes de services publics provinciaux.

Comme nous l'avons expliqué, les avantages de services publics provinciaux financés par les impôts en fonction de la source ne font pas partie de la définition du revenu pour les fins de l'impôt (quelle que soit leur incidence). En principe, ces avantages peuvent être imposés au taux d'imposition fédéral entre les mains des bénéficiaires. On peut réaliser l'équivalent de cette imposition au moins de façon potentielle en égalisant une proportion des impôts en fonction de la source lorsque la proportion est donnée par le taux d'imposition fédéral moyen (disons 30 %). Dans le cas des impôts en fonction de la résidence, il existe des AFN dans la mesure où ces impôts introduisent de la progressivité dans le budget. Comme auparavant, ces AFN représentent les sources de revenu réel qui ne font pas partie de l'assiette fiscale fédérale et échappent donc à la fiscalité fédérale. Toutefois, comme on peut le lire dans le rapport du CEC, les subventions fédérales-provinciales ne peuvent rien faire pour corriger cette situation. Les AFN qui sont produits par les effets de redistribution des budgets provinciaux représentent des gains pour certains résidants et des pertes pour d'autres, mais il n'y a pas d'AFN pour chaque province prise globalement. Seul un ensemble complexe de transferts interpersonnels peut corriger cette source d'inégalité et ces transferts peuvent être exclus sous prétexte qu'ils signifieraient que l'État fédéral annule une partie des mesures de redistribution des provinces.

Enfin, l'État fédéral peut avoir une perception hybride de l'équité horizontale, c'est-à-dire utiliser le sens étroit pour certaines assiettes fiscales et le sens large pour d'autres. C'est précisément ce que soutient le CEC qui considère que lorsqu'aucun droit de propriété aux AFN n'a été garanti aux provinces par la Constitution, le sens large doit être utilisé. Ce n'est que si la Constitution stipule qu'il existe des droits de propriété provinciaux que le sens étroit doit être utilisé. C'est pourquoi le CEC a recommandé que le sens étroit soit utilisé en matière de recettes sur les ressources, étant donné que la Constitution considère qu'elles appartiennent aux provinces. Pour toutes les autres sources d'impôts, le

sens large devrait être adopté. Le CEC a laissé entendre que le plan idéal devrait consister à égaliser entièrement toutes les sources de recettes autres que les ressources, ainsi que tous les bénéfices des sociétés d'État. Seule une certaine proportion des recettes des ressources (y compris les rentes de l'hydroélectricité) devrait être égalisée, cette proportion étant donnée par le taux moyen d'imposition fédérale.

Enfin, il faut noter que les transferts intergouvernementaux visant à corriger les inégalités horizontales devraient être sans condition. Le système idéal serait un plan dit net, c'est-à-dire que les moyens d'égaliser les capacités d'imposition feraient que les provinces qui ont des capacités d'imposition supérieures à la moyenne donneraient des transferts aux provinces dont les capacités d'imposition sont inférieures à la moyenne. La formule appropriée serait l'approche de l'impôt moyen national utilisée jusqu'en 1983, mais élargie pour inclure toutes les sources de recettes. Dans un tel régime, l'État fédéral ne supporte aucun coût net. Une autre possibilité serait que l'État fédéral perçoive toutes les recettes fiscales au nom des provinces et les reverse aux provinces sous forme de subventions inconditionnelles, égales par habitant.

L'inefficience fiscale

L'expression *inefficience fiscale* désigne la mauvaise affectation des ressources entre les provinces dans une fédération à cause des décisions en matière d'impôts et de dépenses prises par les provinces. L'inefficience peut être caractérisée comme une situation dans laquelle la valeur du produit marginal d'un facteur de production varie systématiquement en fonction de la province d'utilisation. Le facteur peut être du capital, cas dans lequel son taux de rendement avant impôt varie d'une province à l'autre. La cause la plus probable de cette situation est la différence des mesures fiscales à l'égard du revenu en capital. Cette mauvaise affectation du capital par la compétence n'a pas été considérée dans la documentation comme une raison d'être des subventions intergouvernementales, bien que des arguments semblables pourraient y être utilisés comme dans le cas du travail et qu'un système de subventions correctrices pourrait facilement être mis au point. De telles subventions pourraient être considérées comme une intrusion sans nécessité dans les pouvoirs discrétionnaires des provinces. Presque toute la documentation a été concentrée sur l'inefficience de la répartition du travail d'une province à l'autre à la suite des activités fiscales des provinces⁸.

En l'absence d'impôts et en supposant des marchés du travail concurrentiels, les taux salariaux correspondent à la valeur du produit marginal du travail. Les travailleurs réagissent aux différences de taux salariaux lorsqu'ils décident de leur province de résidence. De cette manière, s'il n'y avait pas de coûts de migration, les travailleurs se répartiraient eux-mêmes d'une province à l'autre d'une manière telle

que les valeurs de leurs produits marginaux seraient égales. Ce serait là une affectation efficiente du travail. S'il y avait des coûts de migration, la différence des valeurs des produits marginaux en équilibre traduirait simplement les coûts de migration des travailleurs marginaux et, encore une fois, il y aurait une affectation efficiente du travail. Dans une économie avec un système fédéral de gouvernement, cette correspondance entre la rémunération du travail à divers endroits et les valeurs du produit marginal du travail est bouleversée par l'existence de différences d'AFN. Les travailleurs sont incités à déménager des provinces qui ont des AFN relativement faibles à celles qui ont des AFN relativement élevées parce que l'AFN est une rémunération que l'on obtient des activités du gouvernement provincial uniquement sur la base de la résidence. Cet encouragement est indépendant de la présence de coûts de migration. L'importance de ces derniers détermine la mesure dans laquelle l'encouragement à déménager donnera effectivement lieu à des inefficiences.

Les mêmes types d'AFN qui donnent lieu à des inéquités fiscales de type large induisent aussi une migration inefficente. Par exemple, supposons qu'une province ait une assiette relativement plus grande pour un impôt en fonction de la source, comme une ressource naturelle. L'imposition de cette ressource afin de financer les services publics provinciaux donne lieu à des AFN dans la mesure où l'impôt en fonction de la source a une incidence sur les étrangers et où le service public est à l'avantage des résidents. De même, des AFN peuvent être produites par d'autres impôts en fonction de la source (comme l'impôt sur les sociétés ou les impôts fonciers non résidentiels), par les activités de redistribution des gouvernements provinciaux et par les politiques de prix et les profits des sociétés d'État.

Les considérations d'efficience dictent que ces différences d'AFN soient éliminées (à l'exception de celles qui proviennent des différences de coût de prestation des services publics). Comme les différences d'AFN sont les mêmes que celles qui donnent lieu à des inégalités horizontales, la solution aux inefficiences fiscales est la même que celle qui s'applique aux inégalités horizontales de type large. Comme nous l'avons mentionné, l'importance des AFN produites par les impôts en fonction de la source et par les activités de redistribution des gouvernements provinciaux dépend du fonctionnement du mécanisme des prix (particulièrement la répercussion des impôts), de la nature des services publics des provinces et de la progressivité nette des budgets des provinces. Dans les circonstances particulières présentées dans le rapport du CEC, l'efficience fiscale, comme l'équité fiscale, nécessiterait l'égalisation entière de toutes les sources de recettes. Cette façon de procéder correspond aux cas où les provinces offrent des services publics égaux par habitant pour leurs résidents et perçoivent des impôts en fonction de la résidence à des taux proportionnels, et dont les impôts

en fonction de la source sont en moyenne incidents sur les étrangers. Le même type de conditions que nous avons déjà mentionné pour l'équité fiscale s'applique ici également. Bien entendu, si on opte pour le sens étroit de l'équité horizontale, il y aura conflit entre le degré de péréquation qui devrait exister pour des raisons d'efficacité et celui qui devrait exister pour des raisons d'équité. Le premier sera plus grand.

Cet argument en faveur de la péréquation fondée sur l'efficacité fiscale vise à corriger seulement les distorsions du marché du travail qui sont causées par des différences d'AFN. Nous devons faire ici deux avertissements qui concernent tous deux les solutions de compromis.

Premièrement, les marchés financiers feront une mauvaise répartition du capital d'une province à l'autre si les provinces ont des taux d'imposition différents sur le capital. Compte tenu de cette mauvaise répartition, l'argument de l'efficacité en faveur de la péréquation entière peut ne plus être valable, compte tenu des arguments habituels de compromis. On ne sait pas dans quelle direction la péréquation entière bifurquera. La possibilité d'une mauvaise répartition du capital est une bonne raison pour harmoniser tant les assiettes fiscales que les taux d'imposition d'une province à l'autre.

Deuxièmement, il existe d'autres politiques fédérales qui induisent une mauvaise répartition du travail ou qui ont des éléments de péréquation. En principe, le régime idéal de péréquation devra tenir compte de ces politiques, y compris la politique douanière, la politique régionale, la politique d'établissement des prix du pétrole et la politique des transports. Encore une fois, on ne peut pas déterminer facilement la direction que ces autres effets ont sur l'équilibre.

Jusqu'ici, tous les arguments en faveur de subventions fédérales-provinciales militent en faveur de subventions inconditionnelles. La dernière catégorie d'arguments sur laquelle nous nous penchons maintenant justifierait des subventions conditionnelles conçues explicitement pour encourager les provinces à s'engager dans certains types de dépenses ou à les accroître.

Les retombées interprovinciales

L'argument final en faveur des subventions fédérales-provinciales provient du fait que des mesures prises par une province peuvent donner des avantages externes aux habitants d'autres provinces, c'est-à-dire des retombées interprovinciales. Il est utile de concevoir ces retombées dans deux catégories. La première est ce qu'on appelle par convention les externalités entre les compétences et se produit lorsque les dépenses publiques entreprises par une province entraînent des avantages directs pour les habitants d'une autre province, avantages pour lesquels il n'y aurait ordinairement aucune compensation dans un système décentralisé de prise de décision. On pourrait appeler la deuxième catégorie de

retombées les « gains du commerce » de la coordination des programmes de dépenses des provinces afin d'assurer la réalisation des avantages entiers d'un marché commun interne. Examinons chacune de ces catégories.

LES EXTERNALITÉS INTERPROVINCIALES

Les externalités interprovinciales sont analogues à des externalités entre ménages ou entre entreprises. Un décideur, dans ce cas un gouvernement provincial, engage une dépense qui produit des avantages tant pour ses propres habitants que pour les habitants d'autres provinces. Bien entendu, l'externalité pourrait être réciproque. Les avantages totaux ou collectifs de l'activité en question comprennent les avantages pour les citoyens de la province et les avantages pour les citoyens d'autres provinces. On appelle les avantages pour les habitants de la province les avantages privés et les avantages pour les habitants d'autres provinces, les avantages externes. On fait l'hypothèse que les deux types d'avantages augmentent avec l'augmentation du niveau d'activité. Un gouvernement provincial rationnel qui agit au nom de ses propres électeurs engagerait ce niveau de dépenses de telle façon que le coût marginal de l'activité pour lui-même soit égal à l'avantage marginal pour ses propres citoyens, qui sont les seuls qu'il doit avantager. Il n'est pas incité à tenir compte des avantages externes dont profitent les citoyens des autres provinces. Toutes les provinces peuvent se retrouver face à des circonstances semblables. Le résultat final serait donc maintenant un niveau de dépenses trop faible d'un point de vue social. On pourrait citer comme exemples de ce phénomène l'enseignement et les programmes de formation de la main-d'oeuvre (qui sont accessibles tant aux résidents qu'aux non-résidents potentiels) et la voirie, qui est aussi utilisée par les non-résidents.

L'une des solutions théoriques est directe. Elle consiste à subventionner chaque province pour lui permettre d'engager des dépenses au niveau efficient du point de vue social⁹. La forme appropriée de subventions serait une subvention conditionnelle dont le taux correspondrait à la proportion des avantages des dépenses qui retombent sur les habitants d'autres provinces. C'est là la solution semblable à la subvention de Pigou dans le contexte d'externalités interpersonnelles ou inter-entreprises.

Toutefois, cette solution est pratiquement impossible à mettre en oeuvre. Comme pour toute externalité, les avantages externes sont difficiles à mesurer : ils ne correspondent à aucun prix qui peut être observé sur les marchés. En outre, à la différence des externalités entre les ménages ou les entreprises, mêmes les avantages privés sont difficiles à mesurer. Il est également difficile de savoir dans quelle mesure le comportement du gouvernement provincial correspond au comportement idéal. À la différence des ménages ou des entreprises, on

ne peut pas supposer que les dépenses publiques sont faites de telle façon que les avantages sociaux égalisent les coûts sociaux. Par conséquent, il est difficile, voire impossible, de savoir ce que le taux approprié devrait être. En pratique, il sera choisi de façon plus ou moins arbitraire.

LES PROBLÈMES DE MARCHÉ COMMUN

On soutient souvent que l'harmonisation fiscale est importante en présence de facteurs et de biens mobiles; il en va de même de la coordination des dépenses, y compris les dépenses en biens et services et les dépenses en transferts. Le flux libre des biens et services dans une fédération sera amélioré dans la mesure où les programmes de dépenses sont uniformes d'une compétence à l'autre. La force de cet argument dépend de la mesure dans laquelle on souhaite que la fédération imite un État unitaire en termes des programmes de dépenses entrepris. Il peut y avoir de bonnes raisons de ne pas empiéter sur la prise de décision décentralisée des administrations de paliers inférieurs malgré les obstacles qu'elles peuvent imposer à la libre circulation des biens et des facteurs de production. Une catégorie de raisons importantes concerne le fait qu'il peut y avoir des préférences systématiquement différentes pour divers types de services publics de la part de personnes qui vivent dans des provinces différentes. Le conflit entre le souhait d'une mobilité sans entrave des biens et des facteurs et le souhait d'une prise de décision décentralisée pour réagir aux différences de goûts doit être résolu en dernière instance par le processus politique.

Il y a plusieurs domaines de compétence provinciale où il pourrait être souhaitable qu'existe un mécanisme d'uniformisation des programmes de compétence provinciale. Les domaines qui influent sur la mobilité de la main-d'oeuvre pourraient comprendre l'assurance-maladie et l'assurance-hospitalisation, les régimes de pension, l'aide sociale, l'enseignement ou la formation de la main-d'oeuvre. D'autres domaines pourraient influencer essentiellement sur la mobilité du capital, comme l'infrastructure industrielle, la mise en valeur des ressources et de l'agriculture et les transports. Comme ces domaines relèvent normalement de la compétence des provinces, l'État fédéral ne peut pas voir directement à leur administration uniforme d'une province à l'autre. Il peut plutôt les influencer indirectement par l'utilisation de subventions conditionnelles, c'est-à-dire par l'utilisation du pouvoir dit de dépenser. Dans ce cas, il n'existe pas de raison évidente pour laquelle une formule particulière de détermination des subventions doit convenir, à la condition que la subvention soit conditionnelle. Le montant des subventions pourrait être sans rapport avec ce qu'un gouvernement bénéficiaire décide de dépenser. Il ne s'agit pas nécessairement de pousser les provinces à accroître leurs dépenses comme dans le cas des externalités,

mais seulement de voir à ce que leurs dépenses correspondent à un degré donné d'uniformité stipulé dans les conditions de la subvention.

Comme ces subventions ont pour objet de permettre à la fédération d'exploiter collectivement certains gains d'un marché commun interne, gains qui pourraient autrement être gaspillés dans le cadre d'une prise de décision décentralisée, on s'attendrait à ce qu'une entente intervienne entre les provinces et l'État fédéral au départ. En effet, cet accord devrait se réaliser lorsque le pouvoir de dépenser est utilisé pour n'importe quelle raison (y compris celle de corriger des externalités). On peut soutenir qu'il s'agit là d'un bon critère auquel le pouvoir de dépenser devrait toujours répondre; tant l'État fédéral que les provinces devraient donner leur accord.

Il y a une autre circonstance dans laquelle l'État fédéral peut utiliser le pouvoir de dépenser pour assurer l'uniformité : lorsque le programme à l'étude relève de la compétence commune de l'État fédéral et des provinces. Le bien-être social pourrait en être un exemple. Il a pour objet en partie d'accorder de l'aide sociale, qui est de compétence provinciale, et en partie de redistribuer le revenu, ce qui peut aussi être considéré comme une compétence fédérale. De façon semblable, les politiques agricoles pourraient relever de ce type de compétences partagées. Les arguments en faveur de l'utilisation du pouvoir de dépenser unilatéral dans ces circonstances peuvent être un peu plus forts.

Les problèmes du système existant de transferts fédéraux-provinciaux

L'évaluation du système existant de transferts suppose une certaine perception du système idéal. Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, le système idéal dépend de l'interprétation que l'on a des problèmes constitutionnels, de ses jugements de valeur au sujet de la notion appropriée d'égalité et de son jugement concernant certains faits clés stylisés au sujet du fonctionnement de l'économie (l'incidence des impôts en fonction de la source, la mobilité des facteurs, etc.). Cela dit, adoptons, pour les fins de la présentation, ce que les auteurs du rapport du CEC considèrent comme une position constitutionnelle, éthique et empirique raisonnable qui se définit en gros comme suit :

Position constitutionnelle La prise de décision des provinces ne devrait pas faire l'objet d'obstruction dans les domaines de compétence provinciale claire, sauf consentement des provinces. On peut inclure dans ces derniers cas ceux dans lesquels on peut obtenir des gains nationaux du commerce par la correction des retombées interprovinciales et la coordination des impôts ou des dépenses. Autrement, les provinces devraient être libres de déterminer leurs propres politiques budgétaires, y compris leurs activités de redistribution.

Position éthique Le sens large de l'égalité horizontale devrait prévaloir sauf dans le cas des rentes sur les ressources. Dans ce cas, les droits de propriété ont été explicitement accordés aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867* et le sens étroit convient donc.

Position empirique L'économie est essentiellement une petite économie ouverte. Les impôts provinciaux en fonction de la source ont en moyenne une incidence sur les étrangers. Ceux qui ont une incidence sur les résidents sont compensés par ceux qui ont une incidence sur les résidents d'autres provinces (voir la note 7). Les impôts en fonction de la résidence sont en gros proportionnels et les dépenses provinciales offrent des biens quasi privés d'une valeur par habitant à peu près égale aux résidents de la province.

Dans ces circonstances, on peut esquisser les grandes lignes d'un régime idéal de transferts fédéraux-provinciaux. Une bonne partie de ce régime repose sur le régime de péréquation, étant donné que les transferts de points d'imposition et d'espace fiscal font l'objet de péréquation. Le régime idéal de péréquation serait un régime net qui égaliserait entièrement la capacité d'imposition de tous les impôts à l'exception des recettes sur les ressources. Dans un but d'égalité, une certaine proportion de ces dernières devrait être soumise à la péréquation, au moyen du taux d'imposition fédéral moyen (disons 30 %), étant donné que ces recettes représentent une source de revenu réel pour les résidents de la province, revenu qui échapperait autrement à la fiscalité fédérale. La péréquation devrait porter sur la capacité d'imposition et devrait être calculée aux taux nationaux moyens d'imposition appliqués aux assiettes fiscales provinciales. Toutes les recettes fiscales provinciales et locales devraient être incluses ainsi que les bénéfices des sociétés d'État et les rentes hydroélectriques, indépendamment du fait qu'elles soient éliminées par des bas prix. Dans la mesure de la capacité fiscale, il faudrait faire particulièrement attention aux recettes sur les ressources, étant donné que pour celles-ci, les assiettes fiscales utilisées par les provinces peuvent ne pas correspondre à la capacité fiscale. Il serait plus approprié d'utiliser les rentes sur les ressources pour traduire la capacité fiscale. En fait, il serait beaucoup plus approprié pour les provinces elles-mêmes d'utiliser les rentes comme assiettes fiscales plutôt que la production ou les recettes, comme à l'heure actuelle, mais il revient aux provinces de prendre une décision là-dessus.

L'existence d'une série d'accords de perception fiscale semblable à celle qui existe actuellement semble appropriée, et la répartition de l'espace fiscal entre l'État fédéral et les provinces reste sujette à négociation. Le choix des assiettes fiscales pour les impôts des particuliers et des sociétés devrait aussi être sujet à un accord négocié, tout comme les modifications à ces assiettes. En principe, les provinces pourraient avoir des structures de taux distinctes de l'État fédéral et pouvoir fixer leurs

propres taux par rapport à l'assiette fiscale. Une telle évolution entraînerait une légère augmentation des coûts d'observation de la loi par les contribuables par rapport au système actuel, mais elle éviterait le problème des recettes provinciales qui changent lorsque l'État fédéral modifie l'assiette fiscale, comme en vertu du régime actuel.

D'autres transferts fédéraux-provinciaux qui ne sont pas entrepris pour des raisons de retombées interprovinciales devraient être égaux par habitant d'une province à l'autre. L'importance exacte de ces transferts dépend de la grandeur de l'espace fiscal laissé aux provinces par les accords de perception fiscale. Les deux méthodes pour verser les recettes aux provinces s'équivalent, étant donné que l'espace fiscal égalisé est approximativement égal aux subventions par habitant dans un régime idéal de péréquation. Seule la responsabilité de la levée des impôts sera différente. L'importance des transferts par habitant devrait dépendre des besoins globaux de recettes des provinces par rapport aux recettes qu'elles reçoivent déjà de leurs propres sources. La nature conditionnelle de n'importe lequel de ces transferts, si elle est souhaitée pour coordonner les programmes provinciaux de dépenses, devrait être sujette à une entente fédérale-provinciale. Une telle entente devrait toujours être possible si on peut en tirer des gains. Des subventions conditionnelles proportionnelles sont appropriées dans les cas où il existe des retombées d'une province à l'autre. Ici encore, une entente entre l'État fédéral et les provinces devrait être possible avant que le pouvoir de dépenser soit utilisé de cette façon.

Ces grandes indications concernent la structure des transferts fédéraux-provinciaux plutôt que leur importance exacte. Cette dernière sera toujours une question de jugement politique. Bien entendu, la structure dépend de l'acceptation des principes que nous venons de décrire. Il peut exister de bonnes raisons de favoriser une structure différente à cause d'un désaccord avec ces principes. Notre objectif dans la section suivante sera de juger les principaux éléments des subventions fédérales-provinciales existantes en fonction de ces normes. Nous commencerons par la péréquation, étant donné, comme nous l'avons mentionné, que sa structure a des répercussions sur certains des autres régimes. Nous étudierons ensuite tour à tour les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada.

La péréquation

Le Comité Breau a considéré que l'objectif de la péréquation était de garantir que toutes les provinces aient la capacité financière d'assurer des niveaux comparables de services publics à des niveaux comparables d'imposition. C'est là un énoncé relativement plus fort que celui qui figure dans le rapport Rowell-Sirois, qui réclamait seulement que des

normes minimales de services soient offertes à des taux d'imposition raisonnables. Les recherches du CEC sur la raison d'être économique sous-jacente de la péréquation a donné une certaine crédibilité à la notion du Comité Breau. Essentiellement, le CEC a soutenu que dans une perspective à la fois d'équité et d'efficience, l'entière péréquation des capacités fiscales était justifiée. Nous avons énuméré les arguments dans la section précédente du présent document. La seule restriction à la poursuite de cet objectif est une restriction constitutionnelle qui concerne les droits de propriété des provinces sur les ressources. Face à cette situation, et malgré les arguments d'efficience dans le sens contraire, le CEC s'est senti obligé de considérer l'équité horizontale dans son sens étroit, en matière de recettes sur les ressources, et de favoriser la péréquation de seulement une certaine proportion de ces recettes. Utilisons l'idéal du CEC comme point de repère auquel comparer le système existant.

Le système existant et son prédécesseur immédiat diffèrent de plusieurs façons de cet idéal. Nous traiterons de ces différences point par point. Il existe aussi certaines autres propositions que nous pourrions juger par rapport à la version du CEC. Nous en parlerons aussi dans les points qui suivent.

LES RÉGIMES DE TYPE NET ET LES RÉGIMES DE TYPE BRUT

Le système idéal de péréquation est autofinancé; les paiements positifs aux provinces pauvres seraient compensés par des paiements négatifs des provinces riches. Il n'y aurait aucune contribution nette de l'État fédéral. C'est ce qu'on appelle un régime net. Dans le cas d'une approche de régime fiscal représentatif en matière de péréquation, le type utilisé au Canada, un régime net serait mécaniquement facile à appliquer. Il exigera toutefois que les provinces dont les capacités fiscales sont supérieures à la moyenne nationale fassent des versements au régime. La péréquation canadienne a toujours été sur une base brute. La péréquation est versée aux provinces pauvres à même les recettes prélevées par l'État fédéral. Il est fortement improbable que ces recettes aient une incidence interprovinciale qui se rapproche de celle que produirait un régime net. Par conséquent, un régime brut ne pourrait pas être entièrement efficient ou égal si on le juge en fonction de normes idéales. Si on adoptait la perception du CEC du régime idéal de péréquation, un régime brut ne serait idéal que si l'État fédéral percevait toutes les recettes fiscales au nom des provinces et les distribuait aux provinces sur une base égale par habitant plutôt que selon le principe de dérivation. Bien entendu, c'est ce qui se produit actuellement dans une certaine mesure. Les transferts de FPE sont en fait des transferts égaux par

habitant de l'État fédéral aux provinces. Dans cette mesure, les transferts de FPE contribuent aux objectifs de la péréquation.

Le rapport Breau donne certaines raisons convaincantes pour lesquelles un régime net ne serait pas politiquement acceptable. Ses auteurs soutiennent que l'État fédéral a une certaine responsabilité de corriger des disparités régionales et que la péréquation pourrait être perçue comme un instrument approprié. En outre, la Constitution rend l'État fédéral explicitement responsable de faire des paiements de péréquation. Bien entendu, ces arguments ne sont peut-être pas irrésistibles, étant donné que rien dans la Constitution n'empêche l'État fédéral de soutirer une péréquation négative des provinces riches. Toutefois, d'un point de vue pratique, il n'existe aucune raison pour laquelle les provinces riches devraient consentir à de tels versements, sauf peut-être comme une assurance contre la possibilité de devenir elles-mêmes des provinces pauvres. (Comme solution de rechange, l'État fédéral pourrait imposer des taux d'impôt sur le revenu fédéral différents d'une province à l'autre).

Il faut prendre conscience qu'il existe un élément de péréquation nette dans le régime actuel. On pourrait considérer les ententes de partage des recettes entre les provinces productrices de ressources et l'État fédéral comme un moyen d'obtenir des revenus de péréquation des provinces riches afin de financer les versements de péréquation aux provinces pauvres. L'entente sur l'énergie signée avec l'Alberta a donné à l'État fédéral une part des recettes pétrolières et gazières très proche de ce qui serait nécessaire pour financer la péréquation à verser aux provinces pauvres en utilisant le sens étroit de l'équité horizontale¹⁰. En outre, l'étalement des rentes dans tous les pays au moyen de prix artificiellement faibles de l'énergie représente un moyen, bien qu'arbitraire et inefficace, de réaliser la péréquation des recettes sur les ressources sur une base nette.

En fin de compte, il est probablement peu réaliste d'imaginer la mise en oeuvre d'un régime entièrement net. Peut-être la meilleure chose que nous puissions espérer est que le régime brut fasse tout ce qu'il est capable de faire : ramener les provinces pauvres jusqu'à la moyenne nationale. Dans la mesure où ce régime brut est complété par des mesures de pseudo-péréquation comme le partage des recettes et les transferts de FPE, tant mieux.

LA PÉRÉQUATION DU SYSTÈME EXISTANT

Le régime idéal de péréquation rendrait les capacités fiscales égales à la moyenne nationale. Jusqu'en 1982, la péréquation était basée sur une norme de la moyenne nationale représentative¹¹. En vertu de ce régime, les provinces qui obtenaient des recettes fiscales par habitant inférieures

à la moyenne nationale en appliquant des taux d'imposition égaux à la moyenne nationale pour une série représentative d'impôts à leurs assiettes recevaient des paiements de péréquation suffisants pour les ramener à la moyenne. Si un tel régime était appliqué de façon complète à toutes les sources de recettes, il correspondrait à l'idéal.

La norme de la moyenne nationale représentative a été abandonnée en 1982 en faveur de la norme représentative des cinq provinces. En vertu de ce régime, toutes les provinces recevaient des paiements de péréquation suffisants pour élever leur capacité fiscale à la moyenne de l'Ontario, du Québec, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique. En fait, l'Alberta, province riche en ressources, est omise tout comme les quatre provinces atlantiques, qui sont traditionnellement les moins à l'aise. À moins que les recettes fiscales moyennes par habitant levées à des taux moyens nationaux d'imposition en vertu de la norme représentative des cinq provinces se trouvent par hasard à être égales à celles de la norme de la moyenne nationale représentative, la première formule ne serait pas idéale. Elle représenterait plutôt une déviation arbitraire de l'idéal.

La norme représentative des cinq provinces a plusieurs conséquences nocives, du moins si on la juge au moyen de critères économiques. Nous les énumérerons plus loin. Les deux premières qui sont énumérées ne seraient pas considérées comme négatives par les planificateurs, étant donné qu'elles ne représentent pas une conséquence non voulue de la norme représentative des cinq provinces, mais précisément la raison d'être de son adoption. Néanmoins, du point de vue d'un régime idéal de péréquation, il s'agit d'aberrations. La conséquence est un régime qui ampute effectivement une bonne partie de l'objectif économique de la péréquation.

Les recettes pétrolières et gazéifères

Les recettes pétrolières et gazéifères sont effectivement éliminées comme déterminants des transferts vers les provinces pauvres. Comme l'Alberta n'est pas une des cinq provinces de la norme, l'assiette fiscale moyenne à laquelle les taux d'imposition nationaux moyens sont appliqués dans le cas du pétrole et du gaz est négligeable si on la compare à celle de la norme de la moyenne nationale représentative. Par conséquent, la capacité fiscale de l'Alberta dans le domaine du pétrole et du gaz (et les autres ressources) ne fait pas l'objet de la péréquation. Bien entendu, c'était là l'un des buts de la norme représentative des cinq provinces, éliminer le coût pour l'État fédéral de la péréquation des recettes pétrolières et gazéifères. L'argument utilisé par l'État fédéral consistait à dire qu'il était trop coûteux de réaliser la péréquation de ces recettes, sans doute parce que l'État fédéral n'avait pas accès directement à celle-ci. Afin d'éviter les mesures arbitraires qui avaient été prises l'année passée pour réduire la péréquation des ressources

(comme inclure seulement la moitié des recettes des ressources dans la formule, les plafonner et exclure la vente des concessions publiques), une formule a été mise au point qui traitait ostensiblement les recettes pétrolières et gazéifères sur un pied d'égalité avec toutes les autres sources de recettes, mais éliminait effectivement celles-ci du régime en enlevant l'Alberta de la moyenne nationale.

Le problème de cet argument est le fait que la justification pour éviter la péréquation du pétrole et du gaz sur la base d'une contrainte de recettes fédérales n'est pas valable. Comme nous l'avons mentionné, en fait, l'entente sur l'énergie intervenue entre l'État fédéral et l'Alberta donnait à l'État fédéral accès aux recettes des ressources dans des quantités en gros suffisantes pour financer la péréquation du pétrole et du gaz dans son sens étroit. Par conséquent, l'argument selon lequel l'État fédéral n'avait pas accès aux recettes des ressources pour financer la péréquation ne pouvait pas être utilisé pour justifier l'élimination de cet élément de péréquation. En outre, rien n'empêche l'État fédéral d'utiliser son pouvoir de lever l'impôt sur le revenu des sociétés pour obtenir une plus grande part des rentes des ressources. Ce serait en fait une façon particulièrement efficiente de le faire.

La péréquation refusée à l'Ontario

En vertu de la norme de la moyenne nationale représentative, l'Ontario aurait été désigné province pauvre en 1977–1978. Toutefois, cette province n'a jamais perçu de versement de péréquation. D'une part, le gouvernement de l'Ontario n'a jamais semblé souhaiter de péréquation, du moins les montants qui lui étaient dus à cette époque. D'autre part, l'introduction de la priorité du revenu personnel, selon laquelle aucune province dont le revenu personnel par habitant est supérieur à la moyenne nationale ne peut recevoir de péréquation, a, dans les faits, exclu l'Ontario de la péréquation selon la norme de la moyenne nationale représentative. Cette mesure a été considérée comme une solution insatisfaisante, car elle est apparue à certains observateurs (y compris le comité Breau) comme une mesure arbitraire visant particulièrement à exclure l'Ontario. Il semblait souhaitable d'établir une série de règles générales plutôt que des mesures arbitraires. La première règle générale qui a été tentée a été de passer de la norme de la moyenne nationale représentative à une norme de l'Ontario selon laquelle l'assiette fiscale de l'Ontario serait utilisée comme repère pour la péréquation. Bien entendu, cette norme aurait exclu l'Ontario. Dans notre processus, toutefois, elle avait un certain nombre d'autres conséquences indésirables qui ont entraîné son abandon¹². Le remplacement par la norme représentative des cinq provinces a semblé moins arbitraire, a évité certaines des difficultés d'encouragement négatif de la norme de l'Ontario, et a encore eu l'effet de faire de l'Ontario une province riche plutôt qu'une province pauvre comme avec la norme de la moyenne nationale

représentative. Comme la norme représentative des cinq provinces est elle-même arbitraire, ce semble être là une manière qui n'est pas moins arbitraire que toute autre d'exclure l'Ontario.

La péréquation des recettes des ressources par la norme des cinq provinces représentatives

En éliminant l'Alberta de l'assiette fiscale moyenne, l'assiette fiscale moyenne par habitant des ressources des cinq provinces est très faible par rapport à la moyenne nationale. Les recettes pétrolières et gazéifères de l'Alberta ne font pas l'objet de la péréquation. Toutefois, les recettes pétrolières et gazéifères des provinces pauvres (par exemple, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse) réduiraient relativement les droits à la péréquation de ces provinces. C'est parce que ces recettes font partie de la formule à titre de composante de l'assiette fiscale par habitant des provinces et sont soumises à la péréquation, au taux d'imposition moyen national. Par conséquent, la péréquation due aux provinces pauvres est réduite du taux d'imposition national moyen appliqué à l'assiette fiscale des provinces. En fait, comme nous le soutiendrons plus loin, les recettes supplémentaires des ressources des provinces pauvres peuvent faire l'objet de péréquation à plus de 100 %. Si leurs taux d'imposition sont inférieurs à la moyenne nationale, elles perdront plus en péréquation qu'elles gagneront en recettes sur les ressources.

En tout cas, il est anormal au point de vue de l'égalité que les provinces pauvres fassent l'objet d'une entière péréquation pour leurs recettes sur les ressources naturelles, mais ne reçoivent aucune péréquation en raison des importantes recettes sur les ressources de l'Alberta. Cette situation est également inefficace, car elle décourage fortement les provinces comme Terre-Neuve d'exploiter leurs propres ressources naturelles.

L'INSUFFISANCE DES ASSIETTES FISCALES POUR LES RESSOURCES

Avec la norme représentative des cinq provinces et la norme de la moyenne nationale représentative, tout comme dans le cas de la plupart des autres régimes proposés, les capacités d'imposition sont estimées au moyen des assiettes fiscales effectives. Cela signifie que ce qui fait l'objet de péréquation, ce sont les recettes qui seraient obtenues en appliquant les taux d'imposition nationaux moyens aux différences entre l'assiette fiscale nationale moyenne par habitant (ou l'assiette fiscale par habitant des cinq provinces) et l'assiette fiscale par habitant dans chaque province. Dans le cas de la plupart des impôts, c'est une façon raisonnable

de procéder. Toutefois, dans le cas des ressources, cette démarche peut entraîner deux anomalies.

Premièrement, les assiettes fiscales des ressources ne sont elles-mêmes pas données de façon exogène aux provinces. Les provinces peuvent influencer sur le taux de découverte et d'exploitation des ressources et, par conséquent, peuvent influencer sur l'assiette fiscale elle-même. Comme les augmentations de l'assiette fiscale réduisent directement les droits à la péréquation, la formule de péréquation peut décourager de façon significative la mise en valeur des ressources, selon la proportion des ressources qui font l'objet de péréquation. Comme les ressources font partie entièrement de la formule de la norme représentative des cinq provinces, l'effet dissuasif peut être important. Même avec la norme de la moyenne nationale représentative, l'effet de dissuasion peut être important. Si une province pauvre appliquait le taux d'imposition national moyen et si cela avait un impact peu significatif sur l'assiette fiscale nationale moyenne, la péréquation pourrait imposer une taxe de 100 % sur les recettes des ressources des provinces si ces recettes font entièrement partie de la formule ou une taxe de 50 % si seulement la moitié des recettes en font partie.

Deuxièmement, l'assiette fiscale utilisée pour les recettes sur les ressources n'est pas un indicateur convenable du potentiel de recettes de la ressource. Une bonne partie des recettes sur les ressources sont des redevances de production qui sont perçues sur la quantité de la production ou sur sa valeur. Toutefois, le potentiel de recettes peut se traduire plus fidèlement par les rentes sur la ressource. Les provinces dont les ressources peuvent être extraites à un coût plus faible peuvent percevoir des redevances plus élevées que les provinces dont les sources ont un coût élevé, compte tenu que toutes deux doivent réussir à vendre au même prix concurrentiel. En outre, on peut supposer que les découvertes marginales coûtent plus cher que les découvertes infra-marginales. Les conséquences de cette situation sont les suivantes. Si, par exemple, Terre-Neuve acquiert des gisements pétroliers dans Hibernia, dont le coût est relativement élevé, les recettes produites apparaîtront dans la formule de péréquation comme une augmentation de l'assiette fiscale de Terre-Neuve et feront l'objet de péréquation aux taux d'imposition nationaux moyens. Si le taux d'imposition national moyen dépasse le taux de redevance de Terre-Neuve, le droit à la péréquation diminuera d'un montant plus grand que les recettes supplémentaires des ressources entraînées par les redevances¹³. En fait, Terre-Neuve sera imposé à un taux supérieur à 100 % par une formule de péréquation qui s'applique à 100 % des recettes sur les ressources comme avec la norme représentative des cinq provinces. Il y a très peu que Terre-Neuve puisse faire au sujet de ce taux d'imposition excessif, sauf de ne pas exploiter les

ressources, parce que le coût élevé de l'extraction de la ressource empêche la province d'accroître les taux des redevances à la moyenne nationale.

Cette dernière difficulté serait particulièrement évitée dans le régime du CEC, étant donné que bien moins de 100 % des recettes sur les ressources feraient l'objet de péréquation. Néanmoins, il existe encore certains effets dissuasifs au développement. Le problème est que les assiettes fiscales effectives ne constituent pas un indicateur fiable de la capacité d'imposition dans le cas des rentes des ressources. La capacité d'imposition est probablement mieux mesurée par les rentes potentielles des biens-fonds de ressources dans la province. Le problème pourrait être évité en partie si les provinces utilisaient les rentes (ou le revenu) comme assiette fiscale pour les ressources plutôt que les recettes ou la production. En fait, cette mesure résoudrait le deuxième problème. Toutefois, pour résoudre le premier problème, il faut utiliser comme assiette fiscale les rentes potentielles plutôt que les rentes effectives. Bien entendu, ce serait difficile à administrer.

LA PÉRÉQUATION DES RECETTES SUR LES RESSOURCES

La proportion des recettes sur les ressources que l'on souhaite soumettre à la péréquation dépend de la perception que l'on a de l'équité et de l'arbitrage entre l'équité et l'efficacité. Le CEC s'est appuyé sur des arguments constitutionnels pour laisser entendre que seulement une certaine partie des recettes sur les ressources devrait faire l'objet de la péréquation, la proportion étant indiquée par le taux d'imposition fédéral. La norme de la moyenne nationale représentative d'avant 1982 ne soumettait à la péréquation qu'une partie des recettes sur les ressources; toutefois, cette partie était déterminée de façon relativement arbitraire. Le régime de la norme représentative des cinq provinces qui est actuellement en vigueur est censé faire la péréquation à 100 % mais, bien entendu, il omet de l'assiette fiscale standard toutes les ressources trouvées en Alberta et dans les provinces de l'Atlantique. L'approche du CEC semblerait préférable parce qu'elle est basée sur des normes de moyenne générales, parce qu'elle est basée sur une conception raisonnable de l'équité et parce qu'elle évite certains des effets de dissuasion du régime de la norme représentative des cinq provinces.

Une autre proposition qui ne diffère pas tellement de celle du CEC est celle du Rapport Breau¹⁴, selon laquelle la proportion soumise à la péréquation devrait être indiquée par les taux de l'impôt sur le revenu provincial. L'argument était basé sur l'opinion que, si les ressources avaient appartenu à des intérêts privés, c'est là le montant des recettes provinciales qui aurait été perçu en impôts et qui aurait été pris en compte dans la formule de péréquation. En fait, les ressources ne sont pas privatisées et la situation « comme si » est purement hypothétique. Il

n'y a aucune raison particulière pour laquelle la péréquation devrait être basée sur une série de circonstances qui, en fait, n'existent pas.

LE PLAFONNEMENT DE LA PÉRÉQUATION DANS LE RÉGIME EXISTANT

En vertu du régime existant, les paiements de péréquation ne peuvent pas croître plus rapidement que la croissance du PNB nominal. Ce plafond est imposé essentiellement pour empêcher que les coûts de l'État fédéral montent en flèche. Ce plafond n'a aucune raison économique; son imposition est essentiellement arbitraire. Si l'État fédéral souhaite réduire les transferts globaux aux provinces ou accroître implicitement son propre espace fiscal, il devrait le faire directement par des transferts de FPE ou d'espace fiscal plutôt que par la réduction de la péréquation dont l'importance est fondée sur d'autres considérations.

L'INCLUSION DE L'ÉPARGNE DES PROVINCES

Tant le Rapport Breau que le Rapport du CEC ont soutenu que les recettes des provinces qui étaient épargnées plutôt que dépensées devraient être exemptées de la péréquation. L'exemple par excellence de cette situation est le Fonds du patrimoine de l'Alberta. Dans les deux rapports, on a affirmé que seul l'intérêt gagné et dépensé ou la diminution du fonds devrait être soumis à la péréquation. La raison d'être de cette proposition de traitement de l'épargne provinciale est le fait que comme celle-ci n'est pas utilisée pour financer les services courants de la province, elle ne contribue pas aux différences dans la capacité des provinces d'offrir des services à des taux d'imposition comparables. En théorie, une telle perception est correcte. Toutefois, les conséquences administratives pourraient être considérables. Les budgets provinciaux doivent être surveillés pour déterminer quelle proportion des recettes est dépensée et quelle proportion est épargnée. Pour que nous soyons cohérents, les provinces qui obtiennent un excédent devraient voir leur péréquation réduite, tandis que celles qui ont un déficit devraient voir augmenter leur péréquation. Cela introduirait un élément d'incertitude dans le système.

Heureusement, du point de vue de la valeur actuelle, le montant de l'épargne accumulée dans un fonds du patrimoine équivaut à l'intérêt et aux diminutions futures. Par conséquent, il ne devrait pas y avoir de différence (sauf quant au choix du moment) entre une péréquation fondée sur les recettes fiscales sur une base de trésorerie et une péréquation limitée aux recettes qui sont effectivement dépensées. Il serait plus simple de faire la péréquation de toutes les sources de recettes (sauf l'intérêt), qu'elles soient consacrées à des dépenses actuelles ou futures pour des services publics.

LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES PROVINCES À FAIBLE REVENU

Le rapport Breau a souligné une manière par laquelle le régime existant de péréquation peut jouer au désavantage des provinces à faible revenu. Dans la péréquation de l'impôt sur le revenu des particuliers, seules les recettes fiscales effectivement perçues sont incluses dans la formule. Il y a des nombres variables de contribuables dans les diverses provinces qui ne paient pas d'impôt ou qui pourraient raisonnablement être considérés comme des contribuables potentiellement négatifs. Les provinces peuvent leur faire des transferts de revenu sous la forme d'aide sociale et de crédits d'impôt. Le régime de péréquation ne tient pas compte de ces personnes.

D'un point de vue théorique, c'est là une plainte justifiée. L'argument en faveur de l'entière péréquation des impôts en fonction de la résidence, comme l'impôt sur le revenu, repose sur le fait qu'ils ont une incidence sur les contribuables en gros en proportion constante par rapport au revenu. Si le régime est plus progressif que cela, il faut une péréquation plus qu'entière. L'existence d'un groupe de non-contribuables ou de bénéficiaires de transferts implique que le régime est plus progressif qu'un impôt proportionnel. Cette constatation aurait tendance à donner du poids au souhait d'une plus grande péréquation plutôt que d'une moindre péréquation pour les provinces à faible revenu.

LES RENTES HYDRO-ÉLECTRIQUES DEVRAIENT ÊTRE INCLUSES

Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, au sujet de la raison d'être économique des subventions, on peut considérer les rentes produites par les ressources hydro-électriques appartenant aux provinces comme un élément qui devrait faire l'objet de la péréquation. Ces rentes peuvent prendre la forme de bénéfices des services publics d'État qui actuellement ne sont pas imposés et n'entrent donc pas dans le calcul de la péréquation, ou bien elles peuvent être éliminées sous la forme de prix plus bas pour les consommateurs résidents. Comme l'a démontré le CEC, ces rentes peuvent atteindre une somme importante. En principe, elles devraient faire l'objet de la péréquation de la même manière que les autres ressources. Si nous prenons l'équité horizontale dans son sens étroit, une proportion égale au taux fédéral des impôts en fonction de la résidence devrait être soumise à la péréquation.

LES DIFFÉRENCES DE BESOINS ET DE COÛTS

La capacité d'offrir des niveaux nationaux moyens de services publics à des taux d'imposition nationaux moyens peut dépendre de façon cruciale de différences entre les coûts par service et entre les besoins par

habitant d'une province à l'autre. Pour des fins d'équité, on souhaiterait que le régime de péréquation tienne compte de telles différences. Le régime de partage des recettes des États-Unis et le régime australien de subventions en tiennent compte de façon sommaire, ainsi que certaines subventions conditionnelles. La difficulté ici n'en est pas une de principe, mais de mesure. La manière de mettre au point un indice complet des besoins ou des coûts qui couvrirait tous les services publics et qui pourrait être utilisé dans une formule de péréquation n'est pas évidente. Il est par ailleurs difficile de prévoir, même de façon qualitative, quelles provinces seraient favorisées par l'inclusion de facteurs de besoins ou de coûts.

L'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

Les services publics ne sont pas tous des biens quasi privés offerts aux résidants. Certains sont des biens intermédiaires comme l'infrastructure d'immobilisation, tandis que d'autres sont des biens publics. Le régime idéal de péréquation tiendrait compte de ces éléments. Dans le cas de l'infrastructure, comme nous l'avons déjà vu, dans la mesure où ces avantages prennent ultimement la forme de revenus des facteurs, il n'est pas nécessaire de les inclure dans la péréquation; s'ils profitent ultimement aux résidants par des prix plus faibles de la production, ils devraient être inclus dans la péréquation. Il est plutôt difficile d'être certain de la manière exacte dont les avantages des dépenses publiques sont répartis. En outre, les avantages entiers des dépenses courantes d'infrastructure peuvent ne se produire que plusieurs années plus tard. Dans l'ensemble, toutefois, le fait qu'une partie des dépenses est consacrée aux biens intermédiaires jouerait en faveur d'une péréquation inférieure à l'entière péréquation.

Dans le cas de biens publics purs, on ne peut pas être sûr. Les biens publics purs donnent des économies d'échelle dans la consommation, de telle façon que plus la population est grande, plus l'avantage est grand par dollar d'impôt de biens publics. Il est difficile de dire comment cette constatation pourrait être mise en oeuvre dans un régime de péréquation.

LES ARGUMENTS DE COMPROMIS

Le régime de péréquation n'est pas la seule manière par laquelle le revenu réel est redistribué entre les provinces. Nombre d'autres politiques fédérales donnent lieu à des biais provinciaux ou régionaux. La subvention aux entreprises aide les provinces à faibles revenus, tout comme le régime d'assurance-chômage. Les tarifs douaniers sont censés aider le centre du Canada. La politique des transports favorise les Prairies et les Maritimes. La politique fiscale a des effets ambigus. Certains impôts favorisent les secteurs de fabrication (par exemple,

l'impôt sur les sociétés); d'autres pas (par exemple, la taxe sur les ventes des fabricants). Il en va de même pour les secteurs des ressources. D'autres programmes de subventions conditionnelles peuvent favoriser certaines provinces plutôt que d'autres. Idéalement, on aimerait tenir compte de tous ces éléments dans la conception d'un régime de péréquation idéal de compromis. En pratique, c'est impossible, étant donné qu'il n'existe pas d'estimations fiables de l'impact net de tous les programmes fédéraux sur chaque province. Il est par ailleurs difficile de dire a priori quelles provinces sont favorisées et lesquelles ne le sont pas. Par exemple, les provinces elles-mêmes ne seraient pas unanimement d'accord sur qui a gagné et qui a perdu du fait des politiques existantes. Par conséquent, on ne peut pas dire avec certitude comment on peut tenir compte de ces considérations de compromis.

LES APPROCHES DES INDICATEURS MACRO-ÉCONOMIQUES

Certains auteurs ont soutenu que le régime de péréquation pourrait être simplifié s'il était fondé sur un agrégat comme le revenu par habitant¹⁵. C'est certainement vrai. Toutefois, il est difficile de voir ce que l'on gagnerait d'un tel régime. Le montant qui reviendrait à chaque province n'aurait aucun rapport particulier avec celui qui devrait être versé pour des motifs d'efficience ou d'équité horizontale comme nous les avons déjà définis.

Les accords de perception fiscale

Les accords de perception fiscale remplissent plusieurs fonctions importantes dans l'union économique. Premièrement, ils sont le véhicule par lequel les impôts sur le revenu sont harmonisés entre les gouvernements qui en font partie (c'est-à-dire toutes les provinces sauf le Québec, dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, et toutes les provinces sauf l'Alberta, l'Ontario et le Québec, dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés). Ces accords contribuent à la libre circulation des biens et des services. Deuxièmement, ils établissent une série de règles de répartition des recettes fiscales provinciales selon leur province d'origine. Compte tenu de la controverse récente au sujet de l'« imposition unitaire » aux États-Unis, la poursuite d'un tel régime, bien qu'il soit sommaire, est importante. Troisièmement, lorsque l'État fédéral recouvre les impôts à la fois pour lui-même et pour les provinces, les coûts administratifs de la perception fiscale sont moindres. Pour ces raisons, la plupart des observateurs reconnaissent que les accords de perception fiscale constituent un complément valable aux subventions fédérales-provinciales plus explicites.

Néanmoins, dans les dernières années, on s'est beaucoup inquiété du fonctionnement des accords et, particulièrement, des frictions qui se

sont développées entre l'État fédéral et les provinces. Dans la présente section, nous traitons des plus apparentes de ces inquiétudes et nous présentons certaines propositions de réforme. Une bonne partie de l'inquiétude provient du conflit qui se pose naturellement dans un régime fédéral entre les avantages d'un régime uniforme et centralisé d'imposition et les avantages de la prise de décisions décentralisée et discrétionnaire des provinces. Le régime fiscal fédéral idéal serait celui où on obtient les avantages de la centralisation sous la forme de l'harmonisation fiscale et de faibles coûts de recouvrement tout en répondant aux souhaits des provinces d'avoir leurs propres politiques et structures fiscales conformément aux souhaits de leurs populations limitées d'une manière qui ne fragmente pas sans nécessité l'union économique. On peut douter qu'un tel idéal puisse être réalisé un jour. L'uniformité entre ultimement en conflit avec l'autonomie provinciale. Le compromis approprié est une question de jugement politique.

Dans les lignes qui suivent, nous exposons les principaux irritants du système actuel et nous en traitons brièvement. Nombre de ces irritants ont également été traités dans l'étude récente du Conseil économique de l'Ontario intitulée *A Separate Personal Income Tax for Ontario*, que nous appellerons par la suite l'étude du CEO.

LES MESURES UNILATÉRALES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Dans le cadre du régime actuel, l'impôt sur le revenu des particuliers recouvré par les provinces est fondé sur un taux d'imposition déterminé par les provinces et appliqué à l'impôt fédéral de base à payer. Dans le cas de l'impôt des sociétés, les provinces choisissent un taux d'imposition appliqué au revenu imposable. Dans les deux cas, des mesures de l'État fédéral influenceront tant sur le montant de l'impôt recouvré que sur son affectation entre les contribuables. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, les provinces doivent adhérer à la fois à l'assiette fiscale et à la structure des taux qui sont déterminés par l'État fédéral. Des changements unilatéraux de l'un ou l'autre de ces éléments par l'État fédéral influenceront à la fois sur les recettes des provinces et sur le degré de progressivité de leurs impôts. Un effet négatif sur les recettes supérieur à un seuil est amorti pendant un an par la garantie de recettes, mais ultérieurement, les provinces doivent prendre des mesures correctrices pour rétablir leurs recettes fiscales.

Les provinces peuvent poser trois types d'objections à cette situation. La première est que l'État fédéral peut modifier unilatéralement l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers qui constitue, après tout, un champ fiscal occupé également par les provinces. La deuxième est que les provinces n'ont pas la possibilité de modifier la progressivité de leurs impôts sur le revenu des particuliers, sauf par l'utilisation de crédits spéciaux, de réductions d'impôt et de surcharges. La troisième est que l'État fédéral peut influencer unilatéralement sur la capacité des

provinces à percevoir des recettes, étant donné que l'impôt provincial est déterminé en proportion de l'impôt fédéral. Les deux derniers types de problèmes pourraient être résolus au moins en partie si les provinces pouvaient appliquer leurs propres structures de taux à une assiette déterminée d'un accord commun. Cette idée, proposée dans l'étude du CEO, n'introduirait pas beaucoup de complexité dans le système et offrirait aux provinces une discrétion considérable sur la progressivité de leurs propres impôts. En outre, il serait possible de se débarrasser de la garantie des recettes, étant donné que les changements du taux d'imposition fédéral n'entraîneraient plus des changements dans les impôts recouvrés pour les provinces. Les coûts de ce régime seraient les coûts minimaux supplémentaires de recouvrement, ainsi qu'une certaine réduction de l'harmonisation fiscale.

Le choix unilatéral de l'assiette fiscale par l'État fédéral constitue un problème plus important. Une assiette fiscale commune est fort souhaitable et, par conséquent, un mécanisme centralisé doit être utilisé pour la déterminer et pour introduire des changements lorsqu'ils sont nécessaires. On doit donc se demander : cette autorité devrait-elle être confiée uniquement à l'État fédéral? Une possibilité qu'avance également le CEO serait d'établir un comité fédéral-provincial de la structure fiscale qui, à tout le moins, pourrait avoir un rôle consultatif dans la détermination de l'assiette fiscale. Il reste à déterminer s'il aurait un pouvoir de décision effectif sur l'assiette fiscale, étant donné la réduction de la souplesse budgétaire que cela entraînerait pour l'État fédéral.

Les problèmes correspondants en matière d'impôt sur les sociétés sont moins graves, étant donné que les provinces appliquent déjà leurs taux d'imposition directement à l'assiette commune plutôt qu'aux impôts fédéraux. Par conséquent, elles peuvent établir leurs propres taux et les faire varier de façon indépendante si elles le désirent. Néanmoins, elles sont obligées d'utiliser la même assiette que l'État fédéral afin que le comité fédéral-provincial de la structure fiscale ait vraisemblablement aussi un rôle dans la détermination de l'assiette fiscale et des changements à y apporter. La capacité des provinces d'établir leurs propres taux de l'impôt sur les sociétés n'est pas sans coûts, étant donné que la répartition du capital est censée être très sensible aux taux de l'impôt sur le revenu des sociétés. De façon réaliste, il n'y a probablement rien qui puisse être fait au sujet de cette situation.

L'INCAPACITÉ DES PROVINCES D'INTRODUIRE DES MESURES SPÉCIALES

Un autre argument qui ressort de l'étude du CEO est le fait que les provinces ne disposent que d'une flexibilité limitée pour introduire leurs propres crédits et subventions. En fait, ce que l'État fédéral a consenti à administrer (contre rémunération), ce sont des mesures de crédits et de

subventions qui sont simples au point de vue administratif, qui ne minent pas l'harmonisation ou l'uniformité du régime fiscal et qui ne mettent pas en danger l'union économique. L'État fédéral détermine toujours quelles mesures répondent à ces critères. On pourrait apporter ici deux éléments. Le premier est que le comité de la structure fiscale dont nous avons fait mention pourrait participer à la détermination de l'admissibilité des crédits et des subventions. Deuxièmement, comme l'a recommandé l'étude du CEO, le régime des crédits d'impôt pourrait donner aux provinces une plus grande liberté d'instituer des mesures qui ne font pas de discrimination à l'égard des résidents ou des entreprises des autres provinces. Les auteurs du rapport ont soutenu qu'il était fou de ne pas permettre ce genre de mesure, étant donné que les provinces les introduiraient de toute façon à l'extérieur des régimes d'impôt sur le revenu des personnes ou des sociétés sous une autre forme. En fait, elles pourraient être poussées à abandonner les accords de perception fiscale si on ne leur permettait pas une certaine mesure de discrétion.

Le CEO a aussi proposé qu'on puisse peut-être demander aux provinces de se conformer à un certain « code de conduite économique ». La nature exacte de ce code est restée assez vague, mais il aurait pour but de voir à ce que les provinces ne s'engagent pas dans des mesures qui mineraient l'union économique en faisant de la discrimination à l'égard des résidents d'autres provinces.

TOUTES LES PROVINCES NE FONT PAS PARTIE DES ACCORDS

L'un des obstacles apparents à une harmonisation complète de l'impôt sur le revenu est le fait que toutes les provinces ne sont pas parties aux accords de perception fiscale. Le Québec administre son propre impôt sur le revenu des particuliers et l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont leurs propres impôts sur le revenu des sociétés. Cette situation est due au moins en partie à une insatisfaction à l'égard de la quantité de pouvoirs discrétionnaires dont dispose l'État fédéral dans des questions relatives au choix de l'assiette fiscale et à l'utilisation de dispositions discriminatoires. Ces provinces ont néanmoins respecté l'assiette utilisée par l'État fédéral, ainsi que les règles de répartition. Elles sont toutefois libres d'introduire des mesures discriminatoires, à l'échelle provinciale, ce qui peut être considéré comme l'un des inconvénients réels de l'autonomie des provinces. On peut en donner pour exemples les encouragements spéciaux aux entreprises provinciales à investir dans la province ou des mesures qui permettent aux personnes d'investir leur épargne dans des titres provinciaux, comme le régime d'épargne-actions du Québec. L'un des avantages de la réduction de la capacité de l'État fédéral à faire des changements unilatéraux non annoncés serait que les provinces seraient moins portées à prendre des mesures isolées.

Même là, les provinces peuvent encore préférer se retirer à cause des limites qui sont inhérentes aux distinctions entre contribuables. Par exemple, l'Alberta s'est apparemment retirée de l'accord relatif à l'impôt sur le revenu des sociétés afin de pouvoir utiliser les stimulants fiscaux pour encourager les entreprises locales. La capacité des provinces qui n'adhèrent pas aux accords de perception fiscale d'introduire des mesures discriminatoires contre lesquelles les autres ne peuvent pas répliquer est un irritant difficile pour lequel il n'y a pas de remède facile. Le mieux qui puisse être fait est de réduire le « prix » de l'adhésion aux accords.

L'EXCLUSION DE CERTAINS IMPÔTS

Les accords de perception fiscale ne couvrent actuellement que les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, étant donné que ce sont les principales assiettes fiscales qui sont effectivement occupées à la fois par les deux paliers des pouvoirs publics. Néanmoins, les provinces perçoivent d'autres types d'impôts importants et un certain degré d'harmonisation serait souhaitable pour ceux-ci également. Il y a deux autres grandes sources de recettes pour lesquelles l'uniformité manque nettement : les impôts sur les produits et les impôts sur les ressources. Dans le cas des impôts sur les produits, les assiettes diffèrent d'une province à l'autre, tout comme les taux. Il n'est pas évident qu'une entente comme les accords de perception fiscale serait alors appropriée, étant donné que le recouvrement centralisé ne semble pas présenter d'avantages particuliers. Les assiettes fiscales ne sont pas occupées simultanément par les deux paliers des pouvoirs publics. Par ailleurs, il n'y a pas un manque d'harmonie suffisant pour entraver de façon significative la libre circulation des biens et services.

Le cas de la fiscalité des ressources est une cause plus importante de préoccupations. Il existe une grande diversité de pratiques provinciales dans l'imposition des ressources, tant renouvelables que non renouvelables¹⁶. Certaines provinces perçoivent des impôts de type redevances, fondés soit sur la quantité de la production (redevances par unité) ou sur sa valeur (redevances ad valorem). D'autres perçoivent des impôts sur le revenu ou les bénéfices, définis de diverses façons. Certains impôts provinciaux sur les ressources ont des taux uniformes; d'autres s'appliquent selon des taux variables. Certaines provinces ont des impôts sur la valeur des stocks de ressource détenus et certaines ont des encouragements à l'exploration et à la mise en valeur.

L'effet de ces traitements fiscaux différents est de deux ordres. Premièrement, ils entraînent une mauvaise affectation de l'investissement et de l'emploi dans les secteurs des ressources d'une province à l'autre. Deuxièmement, la manière selon laquelle les impôts sur les ressources sont recouverts a un fort effet de distorsion. Idéalement, on souhaiterait

un impôt sur les rentes comme tel plutôt que des impôts sur la production ou les produits d'exploitation. Un impôt sur les rentes est neutre, tandis qu'un impôt sur la production décourage la production, dans certains cas de façon assez substantielle. Il est maintenant bien connu, dans la documentation sur les finances publiques, que les impôts sur les rentes sont réalisables d'un point de vue administratif¹⁷. En outre, ils pourraient facilement être recouverts avec les recettes ordinaires de l'impôt sur le revenu des sociétés, étant donné qu'ils sont fondés essentiellement sur les mêmes renseignements. Cette constatation donne à penser qu'un prolongement utile des accords de perception fiscale sur lequel les provinces pourraient bien s'entendre porterait sur les impôts provinciaux sur les ressources. La coordination des assiettes fiscales et l'institution d'un régime efficient d'impôt sur les ressources pourraient être réalisées toutes deux en même temps.

L'APPROPRIATION DE L'ESPACE FISCAL PAR L'ÉTAT FÉDÉRAL

Les provinces ont la liberté de fixer les taux d'imposition qu'elles souhaitent, compte tenu du taux de l'impôt fédéral qui existe déjà et compte tenu de l'importance des transferts de l'État fédéral aux provinces. Comme nous l'avons soutenu, le fait d'accorder de l'espace fiscal aux provinces est, dans un sens large, un bon substitut à des transferts fédéraux-provinciaux, dans le cadre d'un bon régime de péréquation. Il semblerait raisonnable que le moyen global d'accorder des recettes fiscales aux provinces, que ce soit par l'espace fiscal ou des transferts directs, doive faire l'objet d'une négociation. C'est l'une des questions au sujet desquelles un conseil consultatif (comme le comité fédéral-provincial de la structure fiscale recommandé dans l'étude du CEO) pourrait être consulté.

Ce qui ressort essentiellement de notre étude des accords de perception fiscale, c'est que ceux-ci remplissent une fonction très importante dans la fédération en harmonisant certaines des assiettes fiscales. La plupart des propositions de réforme concernaient le renforcement des accords en les rendant plus acceptables pour les provinces. Parmi les propositions les plus concrètes, on peut citer : le fait de permettre aux provinces de déterminer leurs propres structures fiscales à appliquer à l'assiette fiscale convenue; le fait de permettre aux provinces une grande liberté dans l'établissement de leurs propres crédits et subventions à la condition que ceux-ci ne soient pas discriminatoires; l'application de l'harmonisation fiscale par un code de conduite économique; l'introduction d'une exigence pour une plus grande consultation avant que des mesures soient prises pour changer une assiette fiscale; enfin, une consultation sur le problème plus vaste de la répartition de l'espace fiscal dans les assiettes partagées.

Le financement des programmes établis

Les problèmes qui entourent le financement des programmes établis (FPE) font partie de quatre étapes historiques. Il sera commode d'en traiter chronologiquement. La première étape a été la période antérieure à 1977 lorsque les ententes fédérales-provinciales de partage des coûts pour l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation et l'enseignement postsecondaire avaient cours. Cette étape a été suivie par la première période de cinq ans du FPE, de 1977 à 1982. Il y a ensuite eu les accords de FPE qui ont débuté en 1983. Enfin, il y a la *Loi canadienne sur la santé* qui modifie les modalités des transferts existants de FPE¹⁸.

Le partage fédéral-provincial des frais jusqu'en 1977

Avant 1977, l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation et l'enseignement postsecondaire étaient financés conjointement par l'État fédéral et les provinces. Ce financement était réalisé par une série de subventions conditionnelles proportionnelles d'un type particulier. Dans le cas de l'assurance-maladie, l'État fédéral versait à chaque province 50 % des coûts nationaux moyens par habitant multiplié par la population de la province. Dans le cas de l'assurance-hospitalisation, le transfert par habitant était constitué de 25 % des coûts nationaux moyens plus 25 % des coûts effectifs pour la province à laquelle le transfert était fait. Par conséquent, dans aucun de ces deux cas, les provinces ne dépensaient des dollars de 50¢ à la marge. Les dépenses provinciales d'assurance-maladie étaient virtuellement non subventionnées à la marge (sauf dans la mesure où les dépenses d'une province accroissaient la moyenne nationale). Les dépenses provinciales d'hospitalisation étaient subventionnées au taux de 25 %. Dans les cas de l'enseignement postsecondaire, les provinces recevaient une subvention égale par habitant avant 1967. Ce régime a été remplacé par un régime de dégrèvements d'impôts ainsi qu'un transfert d'argent de la somme la plus grande entre 50 % des dépenses d'exploitation ou 15 \$ par habitant. Ce dernier montant augmenterait par la suite au taux national de croissance des dépenses de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire et pourrait également être considéré comme une subvention conditionnelle avec un taux de subvention marginale pratiquement égal à zéro. Les caractéristiques dignes de mention de ce régime de partage des coûts sont : le fait que la subvention était conditionnelle; le fait que la subvention marginale était souvent très faible; enfin, le fait que la subvention augmentait en gros au taux de croissance des dépenses totales des provinces dans ces domaines.

Trois types de préoccupations au sujet de ces accords de partage des coûts ont entraîné leur abandon : les inefficiences induites, le mélange de subventions proportionnelles et de subventions par habitant et le coût pour l'État fédéral.

Les inefficiences induites

Les provinces ont soutenu que les conditions liées à l'utilisation de ces fonds étaient inutilement restrictives et elles n'aimaient pas les exigences de vérification détaillée. Par exemple, l'utilisation de ces fonds comme les soins prolongés, les foyers de soins et les hôpitaux psychiatriques n'était pas permise. Cette situation a eu pour conséquence l'utilisation inefficace des ressources des provinces en matière de santé, particulièrement dans le cas des hôpitaux qui étaient partiellement subventionnés à la marge. Dans le cas des soins prolongés, des installations plus coûteuses de soins pour malades aigus ont été offertes dans les hôpitaux. D'une façon plus générale, on s'opposait à ce que l'État fédéral utilise son pouvoir de dépenser pour influencer sur les décisions des provinces en matière de dépenses dans les domaines de compétence provinciale.

LE MÉLANGE DE SUBVENTIONS PROPORTIONNELLES ET DE SUBVENTIONS PAR HABITANT

Les subventions étaient en grande partie égales par habitant avec, dans le cas des hôpitaux, certains éléments de dépenses proportionnelles pour chacune des provinces. Selon le point de vue de chacun, cela peut être efficace ou ne pas l'être. Les subventions proportionnelles conviennent comme solution aux retombées des dépenses marginales des provinces. On pourrait soutenir que les retombées sont une caractéristique de l'enseignement postsecondaire et qu'une certaine part de subventions proportionnelles pourrait être justifiée dans ce cas. Dans le cas de la santé, l'argument en faveur des subventions concerne probablement plus l'établissement de normes nationales, et les subventions des dépenses des provinces ne conviennent probablement pas. Toutefois, c'est une autre question que de se demander si on veut la subvention égale par habitant. Comme on le faisait remarquer dans le rapport du CEC, il existe de grandes différences entre les besoins et entre les coûts des dépenses de santé d'une province à l'autre. Par exemple, les structures par âge diffèrent considérablement, tout comme l'accès aux hôpitaux et aux services des médecins. Les transferts égaux par habitant (à la différence des subventions proportionnelles) ne tiennent pas compte de ces différences.

Le coût pour l'État fédéral

Du côté purement financier, l'État fédéral s'engageait à payer la moitié des coûts moyens de ces programmes, bien qu'il n'avait aucun contrôle direct sur les dépenses. Il se préoccupait donc de l'accroissement du coût d'une entente pour lui. Une partie de l'argument était, de façon injustifiée, présentée en termes de « dollars de 50¢ », comme si, d'une façon quelconque, l'accroissement des coûts était attribuable aux

ententes de partage des frais eux-mêmes. Toutefois, comme nous l'avons soutenu, l'existence de dollars de 50¢ était un mythe et les provinces qui considéraient ainsi les dépenses de santé ne se comportaient pas de façon rationnelle.

LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS DE 1972 À 1982

L'institution du FPE en 1977 a été l'occasion de mesures visant à répondre aux principales préoccupations des ententes de partage des frais. Les subventions ont été remplacées par les subventions conditionnelles globales d'une valeur approximativement égale par habitant. Les subventions ont été faites pour moitié sous forme de transferts d'argent et pour moitié sous forme de points d'impôt de péréquation. De façon significative, l'équivalent de deux points d'impôt a été ajouté pour indemniser les provinces pour l'élimination de la garantie de recettes qui avait existé depuis la réforme fiscale de 1972. Le taux global de croissance du FPE a été fixé au taux de croissance du PNB par habitant en dollars courants.

Ces réformes ont influé à la fois sur l'efficacité de l'utilisation des fonds et sur les engagements financiers de l'État fédéral et des provinces. Nous nous pencherons tour à tour sur chacune de ces deux questions.

L'efficacité

Le passage de subventions conditionnelles particulières à des subventions globales a donné aux provinces beaucoup plus de liberté dans l'organisation de l'ordre des priorités de leurs dépenses et, par conséquent, on considère que l'efficacité dans l'utilisation de ces fonds a augmenté. Par exemple, les services de soins prolongés sont maintenant admissibles au financement; par conséquent, les services de soins prolongés ont été intégrés aux hôpitaux généraux. On se demandait si cette situation peut être attribuée uniquement au FPE, étant donné, comme nous l'avons soutenu plus tôt, qu'il n'y avait qu'une faible part de subventions dans les ententes de partage des frais dès le départ. Les subventions globales n'étaient pas inconditionnelles, mais les conditions étaient plutôt générales. Par exemple, dans le cas des soins de santé, les provinces étaient admissibles au FPE si leurs régimes d'assurance étaient complets, universels, transférables, accessibles et administrés par le secteur public.

Le financement

La nouvelle formule avait des répercussions sur la répartition des fonds entre les provinces et sur la répartition des fonds entre l'État fédéral et les provinces. Dans le premier cas, l'abolition de tout élément propor-

tionnel des transferts en matière de santé a éliminé, avec les subventions, tout élément de besoins et de coûts du système. En outre, l'utilisation compliquée sans nécessité des points d'impôt a profité aux provinces riches, étant donné que la péréquation de ces points ne s'applique qu'aux provinces pauvres. Le problème le plus important concerne les conséquences du FPE pour le partage de l'espace fiscal entre l'État fédéral et les provinces. La formule antérieure de partage des frais permettait d'assurer que les transferts de l'État fédéral augmentaient au taux des dépenses en matière de soins de santé et d'enseignement postsecondaire. Dans le cadre du FPE, les subventions fédérales par habitant allaient augmenter au taux de croissance du PNB. Comme on prédit souvent que les dépenses de soins de santé continueront à augmenter plus rapidement que le PNB¹⁹, cette modification pourrait être considérée comme une diminution unilatérale de la capacité de financement ou de l'espace fiscal des provinces.

LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS APRÈS 1982

À l'exception d'une disposition, la deuxième série quinquennale d'ententes en matière de FPE est fondamentalement la même que la première. L'État fédéral a éliminé l'équivalent des points d'impôt donnés en remplacement de la garantie de recettes. Indépendamment du fait que l'on considère cette évolution comme une remise en cause d'un accord précédent, elle a pour conséquence de transférer encore de l'espace fiscal des provinces à l'État fédéral. Cet effet est renforcé par l'application par l'État fédéral des directives anti-inflationnistes des 6 et 5 % à l'augmentation des subventions à l'enseignement supérieur.

LA LOI CANADIENNE SUR LA SANTÉ DE 1984

L'État fédéral a encore une fois pris l'initiative d'un changement unilatéral dans les ententes. La *Loi canadienne sur la santé* pénalise les provinces qui permettent à leurs régimes de santé de faire de la surfacturation ou d'exiger des frais modérateurs. La subvention en argent pour le FPE est réduite d'un dollar pour chaque dollar perçu de l'une de ces deux manières. L'État fédéral soutient que ces pratiques dérogent à l'exigence de l'accessibilité de l'assurance-maladie. Tandis qu'antérieurement, le seul recours de l'État fédéral était de rendre la province inadmissible aux transferts, en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, la possibilité de pénalités moins grandes et plus crédibles existe désormais. Cela représente un renversement des effets du programme de FPE, car il impose des conditions plus serrées aux dépenses en matière de santé²⁰. Bien que cette mesure n'aura aucun effet financier global important, on pourrait considérer qu'elle a des effets graves en matière

de constitution et d'efficience. En matière de constitution, elle représente un pas vers l'utilisation unilatérale par l'État fédéral de son pouvoir de dépenser pour influencer sur les dépenses des provinces dans des domaines qui relèvent purement de la compétence provinciale. Du point de vue des provinces, il n'existe aucun argument important de retombées pour justifier une telle mesure. En fait, les provinces soutiendraient que le resserrement des cordons de la bourse de cette manière les empêche de réagir aux pressions croissantes sur le régime des soins de santé en introduisant, disons, des frais modérateurs de façon innovatrice afin d'accroître l'efficience du régime.

Ces modifications récentes des subventions de FPE soulignent deux des principaux problèmes qui se sont aussi posés dans le contexte de la péréquation et des accords de perception fiscale. Le premier de ces problèmes est la pression qui se produit lorsque l'État fédéral prend des mesures unilatérales qui influent sur la capacité des provinces de prendre des décisions budgétaires à l'intérieur de leurs propres compétences. Le deuxième problème est l'importance dominante de la réalisation de l'équilibre vertical à l'intérieur de la fédération; il s'agit là d'assurer que les deux niveaux des pouvoirs publics ont une part convenable d'accès aux sources limitées de fiscalité qui existent. Dans ce cas aussi, la préoccupation concerne l'exercice excessif du pouvoir unilatéral de l'État fédéral.

Le Régime d'assistance publique du Canada

Le Régime d'assistance publique du Canada est le seul programme conjoint fédéral-provincial d'une certaine importance qui reste. Les subventions de l'État fédéral sont des subventions conditionnelles proportionnelles de 50 % fondées sur les dépenses des provinces à l'égard des personnes nécessiteuses dans deux domaines : l'aide sociale et les services sociaux. L'aide sociale désigne les paiements de transfert versés aux nécessiteux sous forme d'assistance sociale administrée par la province ou la municipalité. Les services sociaux aux personnes nécessiteuses comprennent les services de réadaptation, les services de conseils et de référence, les services de bien-être à l'enfant, les services de garderies, les services d'aide familiale et d'aide à domicile, les services d'information, les services de développement communautaire, la recherche, la consultation et l'évaluation et les services administratifs. Dans le cas des services sociaux, les coûts admissibles à la subvention de 50 % sont les coûts de fonctionnement qui dépassent les coûts de prestation de services de l'année de référence 1964-1965. Par conséquent, à la marge, la subvention représente virtuellement 50 % des coûts de fonctionnement.

En 1978, on a présenté au Parlement un projet de loi qui aurait remplacé la subvention proportionnelle pour les services sociaux par

une subvention globale conditionnelle non proportionnelle tout en retenant le transfert relatif à l'aide sociale sur une base proportionnelle de 50 %. Initialement, l'importance de la subvention aurait été égale à la contribution fédérale nationale moyenne par habitant pour les services sociaux en 1977-1978 multipliée par la population provinciale. Elle aurait augmenté au rythme de croissance du PNB en dollars courants, ce qui l'aurait rendu semblable au régime de FPE. Le projet de loi n'a jamais été adopté mais, de toute évidence, l'option du passage à une subvention globale reste.

Le régime existant de subventions proportionnelles donne aux provinces une liberté considérable dans la fixation de leur propre taux d'aide sociale et dans l'établissement de leur propre gamme de services sociaux. Les principales conditions du fonds sont que pour être admissibles à l'assistance, les personnes doivent être nécessiteuses et qu'il ne peut pas y avoir d'exigence de résidence. La principale contrainte que ces conditions imposent aux provinces, comme on en parle dans le rapport Breau, est que la limitation aux nécessiteux empêche les provinces d'utiliser les fonds pour aider les travailleurs pauvres. Si les programmes pouvaient avoir un critère de revenu plutôt que de besoin, l'assistance aux travailleurs pauvres serait possible. Par ailleurs, les provinces ont fait part de relativement peu de plaintes au sujet du RAPC. Bien entendu, l'État fédéral peut être aussi préoccupé de l'accroissement des coûts dans ce programme conjoint qu'il l'était dans le cadre d'une entente antérieure de partage des frais pour les soins de santé. Il semble que cela ait été l'une des raisons d'être du projet de loi de 1978.

Lorsqu'on l'on parle du RAPC, il est utile de se pencher sur la raison d'être des deux catégories de dépenses de façon distincte.

L'ASSISTANCE SOCIALE

Les paiements d'assistance sociale visent fondamentalement, pour des raisons de redistribution, à transférer du revenu aux nécessiteux. Dans le rapport Breau, on a soutenu que cela supposait que l'assistance sociale était une question de compétence commune de l'État fédéral et des provinces et que cela justifiait une présence fédérale dans l'aide sociale. Cela ne signifie pas nécessairement qu'un régime proportionnel soit le moyen le plus approprié de participation de l'État fédéral. Tout dépend de l'existence de retombées entre les compétences provoquées par les paiements d'assistance sociale. Il existe toute une documentation économique sur les effets de retombées de la redistribution du revenu par les administrations locales qui appuierait la supposition des retombées²¹. L'argument est que les administrations locales offrent de l'aide sociale à cause des sentiments altruistes des résidents locaux à l'égard des personnes à faible revenu relevant de leurs compétences. Toutefois, les administrations locales sont dissuadées d'être trop géné-

reuses par la peur d'attirer des personnes à faible revenu des autres compétences. Par conséquent, la prestation décentralisée de l'assistance sociale aurait pour résultat un niveau trop faible.

L'existence de retombées de ce genre et leur importance sont des questions empiriques, mais elles sont particulièrement difficiles à vérifier. Elles dépendent à la fois de la mobilité des groupes à faible revenu et du fait que l'altruisme des contribuables locaux s'adresse aux personnes à faible revenu de leurs propres zones, mais pas à celles des autres. Néanmoins, on peut soutenir qu'il existe ici certaines retombées et qu'on peut favoriser l'existence de subventions proportionnelles de ce genre.

Un autre moyen de procéder serait d'avoir un financement global du type utilisé dans le régime du FPE. L'un des problèmes du financement global est que s'il est réalisé sur une base par habitant, tout élément de différence de coûts ou de besoins est éliminé. Nous avons déjà souligné, dans la section portant sur la raison d'être économique des subventions, que les différences de besoins ou de coûts peuvent être justifiées pour des raisons de péréquation. Par ailleurs, le financement global abolit l'effet d'encouragement des subventions proportionnelles qui incite les provinces à dépenser plus dans ces domaines. Si l'on jugeait que les retombées n'existent pas, on pourrait essayer de concevoir un régime de subventions globales qui comprendrait des éléments de besoins et de coûts plutôt qu'un régime égal par habitant d'une province à l'autre. Il sera difficile de réaliser un tel régime sans en même temps inciter les provinces à dépenser plus.

Si le financement global était institué, il faudrait aussi préciser son taux de croissance. Ce pourrait être le taux de croissance du PNB comme dans le cas du FPE, ou ce pourrait être le taux de croissance de dépenses globales des gouvernements provinciaux dans ce domaine. La dernière solution aurait l'avantage de conserver les capacités financières relatives à l'État fédéral et des provinces telles qu'elles sont dans le cadre du régime actuel.

Après avoir étudié les diverses options, le rapport Breau est venu à la conclusion que le régime actuel devrait être conservé : le financement global ou la concession d'espace fiscal aux provinces plutôt que des subventions proportionnelles. Leur argument était fondé essentiellement sur l'argument de la compétence partagée, bien que, comme nous l'avons laissé entendre, celle-ci ne justifie pas en elle-même les subventions proportionnelles. Le rapport du CEC n'a pas porté du tout sur le RAPC.

Les services sociaux

La prestation des services sociaux relève plus clairement de la compétence provinciale que l'assistance sociale. Néanmoins, on peut vraisemblablement appliquer dans ce cas les mêmes arguments pour les

subventions proportionnelles sur la base des retombées que dans le cas de l'assistance sociale. Toutefois, pour des raisons constitutionnelles, on peut préférer exiger l'accord des gouvernements provinciaux pour l'utilisation du pouvoir de dépenser dans ce domaine. Selon les données présentées par le Rapport Breau, cet accord pourrait ne pas être difficile à obtenir. Il semblerait aussi que les provinces apprécient les initiatives fédérales dans les services sociaux, peut-être à cause de l'existence d'une expérience fédérale dans le domaine.

Le Rapport Breau serait favorable à un régime de financement global semblable au régime proposé dans le projet de loi de 1978. Ce régime donnerait aux provinces une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds et abolirait l'utilisation massive du pouvoir de dépenser de l'État fédéral dans un domaine de compétence provinciale nette. On suppose qu'il contiendrait aussi la croissance de la contribution fédérale. Le rapport a toutefois reconnu le fait qu'il était plus probable que cette mesure soit réalisable politiquement et a par conséquent proposé, à titre de mesure temporaire, que les restrictions sur l'admissibilité des dépenses en matière de services sociaux soit assouplie pour donner aux provinces une plus grande liberté. Le rapport n'a pas précisé explicitement ce que devrait être les critères plus souples d'admissibilité.

Le Rapport Breau a aussi soutenu que la formule de partage des frais tient compte des différences de besoins d'une province à l'autre. De telles différences sont déjà prises en considération dans la mesure où elles se traduisent dans des dépenses provinciales plus élevées dans certaines provinces que dans d'autres. Nous avons traité de la pertinence de l'inclusion du besoin dans la formule de péréquation. Le fait de l'inclure séparément dans le RAPC constituerait une approche morcelée. Cette approche aurait pour effet de donner du poids aux différences de besoins dans la prestation d'un type de service (les services sociaux), mais d'ignorer le fait qu'il y aura probablement des différences de besoins dans d'autres services également.

Conclusion

Dans la présente étude, nous avons limité notre attention aux quatre principales méthodes utilisées par l'État fédéral pour transférer des fonds vers les provinces : la péréquation, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada. Nous avons résumé la raison d'être économique des divers types de transfert et nous avons évalué ces régimes d'un point de vue purement économique.

Ce qui ressort de notre démarche, ce ne sont pas tant les défauts du système actuel de subventions que la mesure dans laquelle la fédération canadienne est bien servie par ce régime. Si on le compare, par exemple, aux subventions de l'État fédéral américain aux États fédérés, notre

régime semble particulièrement équitable et efficient. Il existe toutefois certaines manières par lesquelles les choses pourraient être améliorées. Le régime de péréquation devrait revenir à une approche de la moyenne nationale comme elle existait avant 1982 et sa couverture devrait être étendue à toutes les sources de recettes. Les accords de perception fiscale pourraient profiter d'une approche plus coopérative entre les deux paliers des pouvoirs publics. De façon plus générale, l'État fédéral devrait avoir moins tendance à prendre des décisions unilatérales dans des domaines qui influent sur la structure des diverses subventions et, particulièrement, dans des domaines qui influent sur l'accès relatif des deux paliers des pouvoirs publics aux sources de recettes. Il faudrait tenir compte davantage de l'effet sur l'équilibre vertical des divers changements institués récemment par l'État fédéral et des rapports mutuels entre les divers types de subventions. Dans l'ensemble, les transferts fédéraux-provinciaux sont en bon état et ils offrent une bonne base à laquelle des améliorations peuvent être apportées.

Notes

Cette étude a été terminée en septembre 1984. Traduction de l'anglais.

Je remercie ChiiChii Ashwe pour son aide dans la préparation de la présente étude et John Sargent, Douglas Clark, Frank Gregg, James Lynn, Robert McLarty et des membres du Groupe consultatif de recherche sur le fédéralisme et l'union économique pour leurs commentaires sur une version antérieure. Deux personnes-ressources ont aussi fait des remarques très utiles, bien qu'au moins l'une d'entre elles ne partagera toujours pas mon avis au sujet de l'optique normative adoptée dans le document.

1. Consulter, par exemple, Oates (1972), Musgrave et Musgrave (1976), Boadway (1980), Atkinson et Stiglitz (1980), Boadway et Flatters (1982a) et Boadway et Wildasin (1984).
2. La notion de la concurrence fiscale est traitée et analysée dans Break (1967; 1974), Boskin (1973), Breton et Scott (1978) et Starrett (1980).
3. Consulter, par exemple, Boadway (1982).
4. Les économistes utilisent de plus en plus les dépenses plutôt que le revenu global comme l'indice du bien-être individuel. Voir Meade et autres (1978) et Trésor des États-Unis (1977). Les arguments de ce document peuvent facilement être adaptés à cette convention.
5. La détermination de cette source d'inégalité est habituellement attribuée à Buchanan (1950). Elle a été adaptée au contexte canadien par Graham (1964).
6. Pour des textes sur les problèmes posés par le fonds du patrimoine, consulter le numéro spécial de *Analyse de politiques* qui y est consacré, volume 6, supplément (février 1980).
7. Si les impôts en fonction de la source d'une province sont exportés à d'autres provinces dans le même montant que ceux qui sont supportés par les propres résidents de la province, la péréquation entière est encore souhaitée. Pour de plus amples renseignements sur cette question, consulter Boadway et Flatters (1982a).
8. Encore une fois, c'est Buchanan (1952) qui a fait la première analyse de ce problème. Consulter aussi Scott (1952), Tiebout (1956), Buchanan et Wagner (1970), Buchanan et Goetz (1972), Flatters, Henderson et Mieszkowski (1974) et Stiglitz (1977). Pour un relevé de la documentation technique, consulter Boadway et Flatters (1982b).
9. Une autre solution théorique serait que les provinces s'indemnisent les unes les autres pour les retombées au moyen d'un système de paiements interprovinciaux. En l'absence d'un tel système de paiements volontaires, un système central de subventions, comme il est décrit dans le texte, serait nécessaire.

10. Cet argument est présenté dans Boadway, Flatters et LeBlanc (1983).
11. Cette terminologie et celle de la norme représentative des cinq provinces plus loin est empruntée à Courchene (1983).
12. Ces conséquences sont traitées dans Courchene (1983).
13. Cet exemple devrait être considéré uniquement à titre d'illustration. En fait, une catégorie distincte de recettes sur les ressources sera créée pour le pétrole sous-marin et le taux d'imposition utilisé pour la péréquation sera différent de celui du pétrole terrestre. Néanmoins, on peut toujours dire que des gisements à coût plus élevé à l'intérieur de n'importe quelle catégorie auront une plus faible capacité fiscale que des gisements à coût inférieur.
14. Cette proposition provient à l'origine de Gainer et Powrie (1975) et de Powrie (1981).
15. Consulter, par exemple, Davenport (1979).
16. Au sujet de l'imposition des ressources, consulter Cairns (1982).
17. À ce sujet, consulter Boadway, Bruce et Mintz (1982).
18. 1983-1984 S.C., chap. 6.
19. À ce sujet, consulter Watson (1984).
20. Pour de plus amples détails sur les conséquences de la *Loi canadienne sur la santé*, consulter Watson (1984).
21. Consulter Breton et Scott (1978) et Pauly (1973).

Bibliographie

- Atkinson, A.B. et Stiglitz, J.E., *Lectures in Public Economics*, Maidenhead, (Royaume-Uni), McGraw-Hill, 1980.
- Boadway, R.W., *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980.
- , « A Note on the Method of Taxation and the Provision of Local Public Goods », (1982) 72 *American Economic Review* 846-851.
- Boadway, R.W. et Bruce, N., *Issues in Tax Reform*, Document préparé pour la Commission royale sur l'union économique et la perspective de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- Boadway, R.W., Bruce, N. et Mintz, J., « Corporate Taxation in Canada: Towards an Efficient System » dans W.R. Thirsk et J. Whalley (édit.), *Tax Policy Options in the 1980s*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1982, p. 171-216.
- Boadway, R.W. et Flatters, F.R., *Une analyse économique de la péréquation*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982a.
- , « Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results », (1982b) 15 *Revue canadienne d'économique*, 613-633.
- Boadway, R.W., Flatters, F.R. et LeBlanc, A., « Revenue Sharing and the Equalization of Natural Resource Revenues » (1983) 9 *Analyse de politiques*, 174-180.
- Boadway, R.W. et Wildasin, D.E., *Public Sector Economics*, 2^e éd., Boston, Little Brown, 1984.
- Boskin, M.J., « Local Tax and Product Competition and the Optimal Provision of Public Goods », (1973) 81 *Journal of Political Economy*, 203-210.
- Break, G.F., *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1967.
- Break, G.F., « The Incidence and Economic Effects of Taxation » dans A.S. Binder *et al.* (édit.), *The Economics of Public Finance*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1974, p. 119-240.
- Breton, A. et Scott, A.C., *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.

- Buchanan, J.M., « Federalism and Fiscal Equity », (1950) 40 *American Economic Review* 583–599.
- , « Federal Grants and Resource Allocation », *Journal of Political Economy* 208–217.
- Buchanan, J.M. et Goetz, C.J., « Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model », (1972) 1 *Journal of Public Economics* 25–43.
- Buchanan, J.M. et Wagner, R., « An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization » dans J. Margolis (édit.), *The Analysis of Public Output*, New York, Columbia University Press, 1970.
- Cairns, R.D., « Extractive Resource Taxation in Canada » dans W.R. Thirsk et J. Whalley (édit.), *Tax Policy Options in the 1980s*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, p. 255–297, 1982.
- Canada, Chambre des communes, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération d'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982.
- , *A Separate Personal Income Tax for Ontario*, Toronto, le Conseil, 1983.
- Courchene, T.J. « Canada's New Equalization Program: Description and Evaluation », (1983) 9 *Analyse de politiques* 458–475.
- Davenport, P., *Equalization Payments and Regional Disparities*, document présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne d'économie, Saskatoon, mai 1979, polycopié.
- États-Unis, Treasury, *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington, D.C., USGPO, 1977.
- Flatters, F.R., Henderson, J.V. et Mieszkowski, P.M., « Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization », (1974) 3 *Journal of Public Economics* 99–112.
- Gainer, W.D. et Powrie, T.L., « Public Revenue From Canadian Crude Petroleum Production », (1975) 1 *Analyse de politiques* 1–12.
- Graham, J.F., *Intergovernmental Fiscal Relationships*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1964.
- Meade, J.E. et al., *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Londres, Allen and Unwin, 1978.
- Musgrave, R.A., « Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism » dans *Public Finances, Needs, Services and Utilization*, Princetown, National Bureau of Economic Research, 1961, 97–122, .
- Musgrave, R.A. et Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1976.
- Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- Pauly, M.V., « Income Redistribution as a Local Public Good », (1973) 2 *Journal of Public Economics* 35–58.
- Powrie, T.L., « Natural Resources and Federal Provincial Fiscal Arrangements », (juillet-août 1981) 29 *Canadian Tax Journal* 447–502.
- Scott, A.D., « Federal Grants and Resource Allocation », (1952) 60 *Journal of Political Economy* 534–538.
- Starrett, D.A., « On the Method of Taxation and the Provision of Local Public Goods », (1980) 70 *American Economic Review* 380–392.
- Stiglitz, J.E., « The Theory of Local Public Goods » dans M.S. Feldstein et R.P. Inman (édit.), *The Economics of Public Services*, Londres, Macmillan, 1977.
- Tiebout, C.M., « A Pure Theory of Local Expenditures », (1956) 64 *Journal of Political Economy* 416–424.
- Watson, W.G., *Report of the Policy Forum on Medicare in an Age of Restraint*, John Deutsch Memorial for the Study of Economic Policy, Policy Forum Series, Kingston, Université Queen's, 1984.



Un fédéralisme fiscal équitable : *les problèmes relatifs au partage des recettes provenant des ressources*

PETER A. CUMMING

Introduction

Au cours de la dernière décennie, trois grands débats publics ont secoué la société canadienne : l'un portait sur l'énergie, l'autre sur la place du Québec au sein de la Confédération et le troisième sur la réforme constitutionnelle. La présente étude traite d'une autre question controversée dont on entend peu parler, à savoir le fédéralisme fiscal équitable. Aggravé par la crise énergétique, ce problème se rattache à la réforme constitutionnelle.

La première partie de l'étude examine certaines valeurs fondamentales que les Canadiens associent au concept « Canada ». Les principes du programme de péréquation et la formule de calcul sont décrits par la suite. L'étude aborde ensuite la crise énergétique de 1973–1981, l'augmentation des recettes tirées des ressources énergétiques et la série de modifications spéciales apportées en conséquence à la formule de péréquation entre 1974 et 1982; ce tour d'horizon nous amène au présent et à la conception du problème dans sa forme actuelle. En conclusion, l'étude examine le besoin d'équité fiscale dans le développement d'un pays et les moyens à notre disposition pour réaliser cet objectif.

L'équité fiscale : un concept qui se rapporte à la Confédération

Les arrangements économiques de la Confédération

Diverses raisons ont poussé les provinces à former une fédération, y compris les avantages de l'union économique, les traditions loyalistes, le spectre de l'impérialisme Yankee et le renforcement de leur puissance militaire.

L'arrangement économique de base de la Confédération prévoyait le transfert des principales sources de recettes — les droits de douane et d'accise — au gouvernement national, allié au libre échange des marchandises entre les nouvelles provinces, ce qui donnait une union économique. Pour dédommager les provinces de la cession de ce pouvoir d'imposition, le gouvernement central leur verserait des paiements de transfert.

Ces dispositions reposaient sur le principe du partage des coûts et des avantages provenant de l'accession à la souveraineté et du développement continu du pays. Dans la poursuite de l'objectif général de l'union économique, le Canada a toujours eu pour but national de réduire les disparités régionales, de favoriser l'expansion régionale et de répartir équitablement les avantages tout en cherchant à maximiser la prospérité nationale. (Le secteur controversé du pétrole et du gaz naturel en est un exemple.) Le Conseil économique du Canada affirme que « la notion de partage des coûts et des avantages est l'un des fondements de la nation canadienne¹ ».

L'union économique offre sans contredit des avantages. D'aucuns soutiennent que la participation à une telle union réduit l'autonomie politique au palier local (provincial, dans notre cas)²; cependant, si le surplus économique qui en résulte est redistribué et partagé équitablement à l'intérieur de l'union, l'autonomie politique des provinces s'en trouve accrue car les gouvernements provinciaux reçoivent l'argent dont ils ont besoin pour fournir les services publics demandés au niveau local. De plus, lorsque les colonies qui se constituent en provinces sous un régime fédératif pour former une union économique partagent certaines valeurs sociales et culturelles, les avantages qu'elles retirent de l'association l'emportent nettement sur toute perte de souveraineté économique.

L'autonomie politique à l'échelle provinciale peut être vide de sens si la province ne possède pas de ressources suffisantes pour mettre en oeuvre les programmes dont elle a besoin. Lorsque les gouvernements provinciaux sont certains de recevoir du gouvernement central des paiements de transfert inconditionnels qui leur permettront d'exécuter des programmes locaux relevant de leur compétence, ils jouissent d'une plus grande autonomie sociale et culturelle que s'ils ne faisaient pas partie d'une union économique. De fait, un régime de paiements de transfert fédéraux inconditionnels permet la décentralisation de la prestation des services publics. En d'autres termes, l'équité fiscale et l'union économique sont des principes fondamentaux sur lesquels repose la fédération canadienne. Les Canadiens ont toujours envisagé leur pays comme une nation dont le tout est supérieur à la somme de ses parties; le Canada n'est pas simplement un rassemblement de communautés.

Depuis la Confédération, les relations économiques fédérales-provinciales ont toujours prévu une certaine redistribution dans le but

d'atténuer les besoins fiscaux des provinces les moins bien nanties. L'entente fondamentale est énoncée à l'article 118 de la *Loi constitutionnelle de 1867*³. En échange de la cession des droits de douane et d'accise au gouvernement fédéral, celui-ci convenait de verser aux provinces une subvention de 80 cents par personne pour leur permettre de combler leurs déficits budgétaires éventuels. Ces paiements devaient libérer « à toujours le Canada de toutes autres réclamations »⁴. La réalité ne tarderait pas à infirmer cette vision de l'avenir.

Le premier écart fut en effet incorporé dans l'article 119 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui accordait au Nouveau-Brunswick une « subvention supplémentaire » de 63 000 \$ par an pour une période de dix ans car la subvention de 80 cents par personne était simplement jugée trop basse.

Seulement deux ans plus tard, la Nouvelle-Écosse a exigé et reçu de meilleures conditions pour lui permettre d'équilibrer son budget⁵. Le gouvernement fédéral lui a accordé une aide supplémentaire de 83 000 \$ par an pour une période de dix ans. L'entente économique de base de la Confédération s'était déjà révélée difficile à mettre en oeuvre.

L'article 118 était la pierre angulaire du traitement égal des provinces⁶. Ce principe fut rapidement transformé : le versement de subventions prévues dans la loi a pris la forme d'une redistribution qui permettait aux provinces « défavorisées » d'offrir plus de services à leurs citoyens.

Le Manitoba présente un bon exemple de cette évolution. Les conditions économiques de son entrée dans la Confédération en 1870⁷ furent à peu près les mêmes que celles qui furent consenties au Nouveau-Brunswick et à la Nouvelle-Écosse. Au cours des quinze années qui suivirent, cependant, le gouvernement fédéral a majoré la subvention de la province quatre fois afin de lui permettre de combler ses besoins financiers. Pour satisfaire à des situations particulières et à des exigences politiques, on a dû donner au terme « traitement égal » une interprétation large et souple⁸.

Le versement de subventions aux provinces

Trois phénomènes ont marqué le reste du XIX^e siècle. Premièrement, les provinces réclamaient à cor et à cri que leurs subventions soient majorées; pour exprimer leurs demandes constantes, elles ont organisé des conférences provinciales, fait signer des pétitions et la Nouvelle-Écosse a même menacé de se séparer⁹. Ces démarches ont donné naissance à la *Loi constitutionnelle de 1907*¹⁰ qui a accordé aux provinces une hausse considérable de leurs subventions en même temps que les recettes du gouvernement fédéral augmentaient rapidement. Deuxièmement, poussées d'une part par leurs sentiments de frustration et d'autre part par leur ingéniosité, les provinces ont créé de nouveaux prélèvements tels

que l'impôt sur les sociétés et les droits successoraux. Troisièmement, on commençait à se rendre compte que les besoins économiques de certaines régions différaient en raison de leur situation particulière.

Les demandes d'aide financière venaient des provinces qui avaient entrepris de grands projets, à savoir le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique, et de celles qui n'avaient pas de régime fiscal municipal solide, à savoir le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse¹¹. En réalité, la redistribution s'est faite des provinces qui avaient la plus grande capacité fiscale, l'Ontario et le Québec, en faveur des provinces périphériques.

D'autres mécanismes financiers furent adoptés pour alléger le fardeau des provinces. Des subventions conditionnelles furent accordées dans des domaines où les gouvernements provinciaux avaient reçu de nouveaux pouvoirs mais étaient dénués de moyens financiers, alors que le gouvernement fédéral avait la puissance fiscale mais aucuns pouvoirs constitutionnels ou des pouvoirs restreints. Des subventions annuelles se sont alors greffées aux transferts prévus par la loi. Les subventions que le Parlement a consenties aux provinces en vertu des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1952* sont encore versées aujourd'hui et en 1982–1983, elles se chiffraient à environ 35,8 millions de dollars¹².

Les problèmes régionaux furent très répandus au cours des années 1920 et la situation des Maritimes était la plus inquiétante. La prospérité de certaines provinces à côté du marasme d'autres a suscité la plainte que les Maritimes ne recevaient pas la part des avantages de la Confédération qui leur était due¹³. Ces doléances ont mené à la création, en 1926, de la Commission Duncan qui a recommandé le versement immédiat de hausses forfaitaires provisoires¹⁴; le gouvernement fédéral a donné suite à cette recommandation.

Le débat sur la suprématie du Dominion sur les terres publiques au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta peut aussi être envisagé du point de vue du fédéralisme fiscal équitable. À l'origine, le gouvernement fédéral a conservé ces terres pour respecter ses obligations relatives à sa politique de l'immigration et de la colonisation et à la construction du chemin de fer transcontinental. Ces grandes tâches étant terminées, le principe secondaire du traitement égal des provinces fut réaffirmé en 1930¹⁵. Fait ironique, les provinces de l'Ouest avaient reçu plus d'Ottawa en dédommagement que les recettes qu'elles auraient tirées des terres si elles en avaient été propriétaires dès le début. Le gouvernement fédéral n'a pas mis fin aux subventions lorsqu'il a cédé les terres aux provinces, ce qui indique non seulement l'objectif du traitement égal, mais aussi l'objectif d'accroître les moyens financiers de ces provinces. En d'autres termes, la cession de ressources naturelles était considérée comme un moyen de donner aux provinces de l'Ouest une capacité fiscale à peu près égale à celle des autres provinces.

Le rapport Rowell-Sirois

Comme le montre ce bref historique, il y avait des écarts manifestes entre la capacité fiscale des diverses provinces. La Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces a fait ressortir ce problème dans son rapport publié en 1940 (le rapport Rowell-Sirois)¹⁶. Elle a recommandé que des « subventions d'après la norme nationale » soient versées aux provinces dont les sources de recettes n'étaient pas suffisantes pour fournir des services publics comparables aux normes nationales sans percevoir des impôts plus élevés que la moyenne. Un principe qui était implicite jusqu'alors, le fédéralisme fiscal équitable, nécessitait d'être explicité. Les objections de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont malheureusement bloqué cette initiative. Elles soutenaient d'une part que l'effort de guerre devait être l'unique préoccupation du pays à l'époque et, d'autre part, que les subventions marquaient la centralisation. Il convient de noter que ces trois provinces n'auraient pas reçu de subventions. La recommandation de la Commission fut néanmoins une affirmation importante de la forme que l'équité fiscale avait prise suite aux divers arrangements fédéraux-provinciaux financiers :

Les recommandations de la Commission au sujet des subventions d'après la norme nationale ainsi que de la création d'un organisme chargé de fixer à l'avenir le chiffre des subventions nécessaires pour rétablir l'équilibre ou pour parer à des difficultés passagères ont une importance toute spéciale, pour plusieurs raisons. Elles constituent une dérogation formelle au régime traditionnel des subsides ainsi qu'aux principes manifestement à la base de ce régime. Elles pourvoient à la part des provinces en ce qui concerne les principales recommandations de la Commission (exception faite des secours aux chômeurs aptes au travail) au sujet de l'assistance sociale, de l'instruction, et des déboursés provinciaux en vue de l'aménagement et de la préservation des ressources. Elles reflètent la conviction de la Commission qu'en ces domaines il y a lieu de respecter et de raffermir l'autonomie provinciale et que seule la sécurité financière peut assurer l'indépendance. Elles font droit à certaines réclamations et à certains griefs provinciaux mentionnés à d'autres chapitres¹⁷.

Bien qu'aucun programme officiel de péréquation ne fut adopté avant 1957, les ententes quinquennales de location de domaines fiscaux que les gouvernements fédéral et provinciaux ont conclues à partir de 1942 et jusqu'en 1957 contenaient des éléments de péréquation.

L'équité fiscale est un principe fondamental qui marque l'histoire du Canada depuis sa création et, sauf pour quelques aberrations, la nation a toujours progressé vers la réalisation de cet objectif. De fait, l'équité fiscale est maintenant enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁸, à l'article 36 de la Partie III, sous la rubrique « Péréquation et inégalités régionales » :

36. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :
- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
 - b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
 - c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Certains critiques estiment que cette disposition ne touche pas beaucoup au fond de la question puisque, selon toute apparence, elle ne modifie pas le partage des pouvoirs souverains. Cependant, en focalisant sur cet aspect de la question, on oublie la présence de la notion de l'équité fiscale dans l'énonciation des principes.

Le concept et le fonctionnement de la péréquation

Le programme de péréquation, qui fut adopté en 1957¹⁹, a pour but fondamental de garantir que grâce au versement de subventions inconditionnelles suffisantes, toutes les provinces soient en mesure de fournir des services publics à peu près comparables à leurs citoyens en leur imposant des fardeaux fiscaux raisonnablement comparables. Pour réaliser cet objectif, le gouvernement fédéral redistribue une partie de ses recettes fiscales aux gouvernements provinciaux les plus démunis.

Selon les calculs, les dépenses fédérales au titre de la péréquation atteindront environ 5,4 milliards de dollars au cours de l'exercice de 1984–1985²⁰, soit plus de 6 % des dépenses fédérales brutes totales et 28 % des transferts fédéraux en espèces aux provinces²¹. Ces paiements sont la principale source de recettes des gouvernements provinciaux de l'Atlantique; ils constituent plus de 25 % de leurs recettes générales totales²². Le programme de péréquation est le principal mécanisme de redistribution intergouvernementale des revenus à l'intérieur du Canada.

Bien que le gouvernement fédéral verse des subventions aux provinces depuis la Confédération, le principe de la péréquation fut explicité pour la première fois dans le rapport Rowell-Sirois de 1940. La Commission a recommandé que le gouvernement fédéral accorde des « subventions d'après la norme nationale » :

chaque fois qu'un gouvernement provincial démontre l'impossibilité où il se trouve de maintenir la norme canadienne de services tout en équilibrant son budget sans porter ses impôts (provinciaux et municipaux) notablement au-dessus de la moyenne nationale par rapport au revenu²³.

La prémisse philosophique sur laquelle la Commission fondait sa recommandation était la suivante :

Elles (les subventions) ont pour but de permettre à chaque province d'assurer à sa population des services d'après la norme canadienne et, de la sorte, remédier à la misère et aux conditions regrettables qui menacent l'unité nationale et sont un handicap pour nombre de Canadiens. Elles sont l'expression de l'idée que de fait la Commission d'un régime fédéral capable, à la fois, d'*assurer une saine autonomie locale et d'élaborer une nation plus forte et plus unie*²⁴. (Le soulignement est ajouté.)

La position de la Commission reposait sur un concept d'équité fiscale horizontale, c'est-à-dire la notion que les avantages et les fardeaux des services provinciaux devraient être à peu près comparables pour tous les Canadiens de conditions semblables, quel que soit leur lieu de résidence.

La Commission jugeait que lorsque les provinces s'étaient groupées en fédération en 1867, elles avaient convenu de partager les avantages économiques tout comme les coûts afférents au développement de l'ensemble du pays. Elle soutenait en outre qu'à défaut de ces subventions nationales de redressement, le pays s'écarterait de ce principe à cause de la « Politique nationale » de protectionnisme tarifaire de 1879 qui avait modifié le développement économique du pays et de ses diverses régions²⁵. Cette « Politique nationale », que le gouvernement de l'époque croyait être dans le meilleur intérêt de la nation, voulait dire que les régions qui en faisaient les frais devaient aussi participer à ses avantages grâce à une redistribution de ces avantages.

Toutefois, bien que les accords sur la location de domaines fiscaux conclus pendant la guerre aient renfermé un élément de péréquation, ce n'est qu'en 1957 que la recommandation de la Commission Rowell-Sirois fut adoptée et qu'un programme officiel de péréquation fut mis en oeuvre, le Trésor fédéral dédommageant les provinces « défavorisées » de leur capacité fiscale lacunaire. Une politique réussie de développement régional peut fort bien produire une hausse régionale du revenu par personne, et la péréquation sert à éliminer de tels écarts.

Depuis 1957, l'exécution du programme de péréquation est régie par une loi fédérale, reconduite à tous les cinq ans et qui porte maintenant le titre de *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, dans sa forme modifiée²⁶.

Depuis 1957, tous les intéressés semblent s'entendre sur le principe fondamental de l'équité fiscale. Les fondements du concept furent énoncés en 1966, dans le cadre d'un grand remaniement du programme, par le ministre des Finances de l'époque, l'honorable Mitchell Sharp :

C'est un des dividendes de l'unité canadienne, destiné à permettre à tous les Canadiens de jouir d'un niveau adéquat de services publics provinciaux. Là où la nature ou les circonstances ont donné à certaines régions du pays une part plus grande de la richesse de la nation, une redistribution de cette richesse devrait être effectuée pour permettre à toutes les provinces de

fournir à leurs citoyens un niveau raisonnablement comparable de services essentiels, sans devoir recourir à des taux d'imposition trop élevés²⁷.

Les ministres des Finances qui ont suivi ont réitéré cette notion fondamentale que l'on a qualifiée de fédéralisme coopératif en action. Voici essentiellement ce qui se produit : certaines recettes fiscales fédérales, perçues en plus grande abondance dans les provinces les plus riches, sont remises aux provinces « défavorisées » afin que leurs citoyens puissent jouir d'un niveau de vie plus élevé qu'ils n'auraient sans ces paiements de transfert. Ce mécanisme révèle le postulat sous-jacent que la nation ne se réduit pas à un simple rassemblement de communautés. Ainsi, la péréquation est « le ciment qui lie les éléments de la fédération »²⁸. Le principe est maintenant enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, au paragraphe 36(2) de la Partie III :

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

Le « principe de la péréquation » est le seul sujet sur lequel le gouvernement fédéral et les provinces se sont entendus aux premières étapes des négociations constitutionnelles, ce qui indique l'acceptation générale de son rôle important dans le régime fédéral du Canada et la croyance que son énonciation en principe constitutionnel renforcerait l'unité nationale²⁹.

Il n'y a aucune différence fondamentale entre les objectifs déclarés du rapport Rowell-Sirois de 1940, le programme de péréquation de 1957, la déclaration de Mitchell Sharp en 1966 et la Partie III de la *Loi constitutionnelle de 1982*. De plus, la Commission Rowell-Sirois a expressément fondé ses recommandations sur un principe d'équité fiscale découlant de l'association des provinces en une fédération en 1867.

Le professeur John F. Graham formule très bien la logique de la péréquation :

Un des avantages d'un pays fédéral comme le Canada est qu'on peut avoir le beurre et l'argent du beurre, à la condition que certains principes soient compris, acceptés et appliqués. En d'autres mots, on peut avoir à la fois l'avantage économique et politique d'appartenir à un pays plus vaste doté de ressources financières et politiques plus grandes, et l'avantage social inhérent au pouvoir des provinces de fixer elles-mêmes leurs priorités dans beaucoup de domaines de première importance par rapport à leur situation culturelle particulière. L'autonomie provinciale est vide si la province ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour exercer son autonomie. L'intégration économique de l'ensemble du Canada offre l'avantage commun d'une utilisation plus efficace des ressources collectives et permet donc aux membres de l'union de disposer de moyens plus considérables

pour poursuivre leurs activités communes et distinctes. La capacité fiscale des régions variera sensiblement, qu'il y ait intégration ou pas; c'est inévitable. Cependant, l'association en un seul pays offre les avantages d'une forte intégration économique et, grâce à la péréquation, elle permet en même temps aux provinces de disposer de recettes fiscales comparables pour conduire efficacement leurs politiques sociales. Les services provinciaux offerts peuvent différer quant à leur nature, mais le niveau de service reste comparable. Quel que soit leur lieu de résidence, les citoyens peuvent ainsi recevoir des niveaux comparables de services publics et supporter des charges fiscales comparables.

De plus, dans le cadre d'un régime de péréquation, lorsque la mobilité des gens est entravée par des obstacles linguistiques ou culturels qui pourraient empêcher ces personnes de profiter pleinement de l'intégration économique nationale, comme dans la province de Québec, la province en question ne subit pas les conséquences d'une capacité fiscale inférieure dans la prestation de ses services ni dans l'exécution de ses politiques sociales³⁰. (traduction)

La formule de péréquation³¹ est relativement simple. Au début, trois sources de recettes seulement étaient prises en compte : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits successoraux. En 1962, les recettes provenant des ressources furent ajoutées. Le nombre de sources de recettes prises en compte a augmenté progressivement et aujourd'hui, il y en a trente-trois.

Une moyenne représentative des pratiques fiscales courantes est calculée pour chaque source de revenu. Le taux national moyen de l'impôt est établi en divisant les recettes totales tirées d'une source donnée pour les dix provinces par l'assiette de cette source pour les dix provinces. La formule ne tient pas compte du fait qu'une province utilise ou pas une certaine source de recettes : l'Alberta, par exemple, n'a pas de taxe provinciale de vente, mais l'assiette de sa taxe de vente est quand même prise en compte. Pour obtenir le rendement par personne, le taux national moyen de l'impôt est appliqué à l'assiette de l'impôt en question dans chaque province et le produit est divisé par la population de la province. En somme, le programme mesure la capacité d'une province à tirer des recettes des diverses sources de référence par rapport à une norme.

En termes plus simples, la formule de péréquation a fonctionné historiquement comme suit (sans tenir compte des modifications apportées en 1982). La part proportionnelle de la population canadienne d'une province (disons, par exemple, 3,5 %) était comparée à sa part de l'assiette de l'impôt de référence (disons, 2,9 %). Si sa part de la population était supérieure à sa part de l'assiette de l'impôt, la différence (0,6 % dans notre exemple) était multipliée par le montant réel total (disons, 494,9 millions de dollars) des recettes tirées de la source nationale en question pour obtenir le paiement de péréquation (2,9 millions de dollars dans notre exemple).

Des calculs distincts étaient exécutés pour chacune des sources de recettes de référence et les résultats étaient totalisés. Si la somme était

positive, le Trésor fédéral versait un paiement ou droit de péréquation à la province.

En d'autres mots, une province peut avoir une capacité fiscale « excédentaire » ou « déficitaire » par rapport à une norme, et ce relativement à chacune des diverses sources de recettes dont une province dispose.

Par suite des modifications apportées à la formule en 1982, un changement important fut introduit comme il est précisé plus loin. La formule est maintenant la suivante pour chaque source de recettes de référence : le rendement par personne dans la province en question est soustrait du rendement moyen par personne dans les cinq provinces représentatives (la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec), les différences positives et négatives obtenues pour les trente-trois sources sont additionnées, et toute somme positive est multipliée par la population de la province au cours de l'année de référence. De fait, le droit total de péréquation d'une province est fonction de l'insuffisance de sa capacité fiscale (c'est-à-dire, l'insuffisance globale du rendement par personne des trente-trois sources de recettes) par rapport à la norme, c'est-à-dire le rendement moyen par personne des cinq provinces représentatives, multipliée par sa population. Si la province jouit d'une capacité fiscale excédentaire (un total général négatif dans le calcul de la formule), elle ne reçoit aucun paiement de péréquation.

Avant les modifications de 1982, le système consistait essentiellement à virer des fonds du Trésor fédéral aux provinces « défavorisées » dans l'ensemble afin de relever ces provinces à la capacité fiscale moyenne. Par suite des modifications de 1982, le régime relève une province qui est « défavorisée » dans l'ensemble à la capacité fiscale des cinq provinces représentatives.

Les provinces qui jouissent d'une capacité fiscale excédentaire, c'est-à-dire supérieure à la moyenne, ne redistribuent pas elles-mêmes cette capacité excédentaire. Cependant, comme les fonds fédéraux qui servent au paiement de la péréquation proviennent en grande partie de l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu, les habitants des provinces ayant une capacité fiscale excédentaire (le corollaire étant que les habitants de ces provinces ont des revenus personnels plus élevés) paient collectivement plus en impôt fédéral sur le revenu (pour financer la péréquation) que ceux des provinces « défavorisées ». Ainsi, dans sa forme originale, la formule de péréquation renferme un élément d'équité fiscale verticale.

Au cours de l'exercice de 1973–1974, par exemple, les Québécois ont versé au gouvernement fédéral 23,618 % des recettes nécessaires pour financer la péréquation, tandis que leur province a reçu 46,363 % des paiements de péréquation; au solde, la province a gagné 22,745 % du paiement fédéral brut. Par contre, au cours de ce même exercice,

l'Ontario n'a rien reçu au titre de la péréquation, mais elle a versé au gouvernement fédéral 45,501 % des recettes affectées à la péréquation³². En 1980–1981, le Québec a reçu 29,13 % (50,68 – 21,55), tandis que la contribution de l'Ontario se chiffrait à 43,20 % des recettes fédérales destinées à la péréquation³³.

La crise de l'énergie, les rentes sur les ressources et la modification de la formule de péréquation, 1973–1982

Lorsque le prix du pétrole et du gaz naturel était bas, avant la création de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), la formule de péréquation n'était assujettie à aucune pression, et ce nonobstant les dispositions constitutionnelles régissant les recettes tirées des ressources. Premièrement, les provinces sont propriétaires de leurs ressources aux termes de l'article 109 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et deuxièmement, la gestion et la vente des ressources publiques situées dans la province relèvent exclusivement de la compétence des provinces aux termes des paragraphes 92(5), (13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (pouvoir que l'article 92A, ajouté par la *Loi constitutionnelle de 1982*, a renforcé). La province touche des redevances de production (le prix de l'octroi de baux autorisant la prospection et la mise en valeur de minerais publics), des primes à l'octroi de baux et des loyers; toutes ces recettes peuvent être qualifiées de recettes d'exploitation des ressources ou de rentes sur l'énergie. En théorie, les redevances sont très différentes des impôts. Une redevance est le prix que la province reçoit en contrepartie de la concession du droit d'exploiter les minerais qui lui appartient. Les redevances sont le rendement d'un facteur de production et font donc partie du revenu national. Par contre, les impôts sur le capital et le travail sont un transfert de revenu de ces agents économiques au gouvernement et ils ne contribuent donc pas au revenu national. Cependant, du point de vue du gouvernement qui les reçoit, les redevances ont exactement la même fonction que les impôts ordinaires, c'est-à-dire lui fournir des recettes. De fait, lorsque les minerais n'appartiennent pas à l'État, la province productrice perçoit des impôts sur les propriétés détenues en franche tenure.

Une troisième disposition constitutionnelle, soit l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, doit aussi être prise en considération. Le gouvernement fédéral ne peut pas imposer les ressources qui appartiennent aux provinces.

La répartition des gisements de pétrole et de gaz naturel en production est très inégale; ces ressources sont presque toutes situées dans les trois provinces de l'Ouest. De plus, environ 85 % des réserves de pétrole et de gaz naturel du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien sont en Alberta, et dans cette province, l'État provincial possède encore plus de 80 % des droits miniers.

À l'automne de 1973, le cartel de l'OPEP a créé deux problèmes de base pour le Canada : premièrement, la flambée du prix mondial du pétrole, et deuxièmement, une menace à la sécurité des approvisionnements de pétrole importé dans l'Est canadien. Pour des raisons qui sont examinées plus loin, la hausse du prix mondial a entraîné une hausse du prix intérieur, bien que le prix intérieur fût maintenu en deçà du prix mondial en vertu d'un règlement fédéral. La partage des recettes provenant de l'augmentation du prix intérieur du pétrole et du gaz naturel fut la principale source de conflit entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices au cours de la crise de l'énergie, soit de 1973 à 1981; cette controverse a entravé le pays dans la réalisation de ses objectifs en matière d'autonomie énergétique et de sécurité des approvisionnements.

Dans le sillage du premier choc pétrolier à l'automne de 1973, les provinces productrices n'ont pas tardé à majorer leurs redevances afin de profiter des rentes sur l'énergie que la hausse du prix intérieur créait. Dans ce contexte, la « rente » est

définie comme l'excédent de revenus disponible après recouvrement de la totalité des coûts en capital et des coûts d'exploitation des producteurs, y compris un taux de rendement adéquat sur le capital investi — associée à l'exploitation de toutes les ressources naturelles ayant une valeur économique³⁴.

La hausse des redevances provinciales, qui sont déductibles aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, a donc diminué l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu dans les mêmes proportions.

Par le truchement de sa législation de l'impôt sur le revenu, le gouvernement fédéral a bien essayé de mettre la main sur une partie des rentes sur les ressources énergétiques, ou des profits fortuits, mais il n'a pas eu beaucoup de succès.

La première mesure que le gouvernement fédéral a prise fut d'éliminer la déduction des redevances provinciales aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu. Par conséquent, le producteur était imposé sur un prix au point d'extraction comprenant des recettes qu'il n'avait pas touchées mais qui constituaient une redevance versée au gouvernement provincial. Plus tard, le gouvernement fédéral a autorisé une déduction relative aux ressources, égale à 25 % des bénéfices réalisés sur les ressources (ce qui, en réalité, correspondait à peu près au pourcentage historique du prix que les provinces prenaient en redevances), et les provinces ont réduit le taux de leurs redevances en parallèle. Cependant, la déduction relative aux ressources compte pour moins de 60 % des recettes que les provinces tirent du secteur énergétique sous la forme de primes, redevances de production et loyers.

Malgré ces mesures de la part du gouvernement fédéral, avec toutes les déductions autorisées dans le calcul du revenu imposable, la part fédérale effective du prix du pétrole au point d'extraction est demeurée

autour de 10 %, tandis que la part versée à la province sous la forme de redevances a grimpé au delà de 45 %. Les deux objectifs essentiels que le gouvernement fédéral visait par l'intermédiaire de sa législation de l'impôt sur le revenu entre 1973 et 1980 s'opposaient; la recherche d'une part équitable des rentes tirées de la hausse du prix intérieur de l'énergie était annulée par les encouragements fiscaux consentis à la prospection et la mise en valeur dans le but d'accroître les approvisionnements intérieurs. Les nombreuses incitations fiscales, y compris l'amortissement rapide, l'épuisement gagné, la déduction pour frais d'exploration dans les régions éloignées, les crédits d'impôt supplémentaires à l'épuisement des ressources et à l'investissement, avaient toutes pour effet de réduire le taux nominal de l'impôt fédéral sur le revenu de 36 % à un taux effectif d'environ 10 %. En vertu de sa compétence dans le domaine du commerce, le gouvernement fédéral a aussi réglementé les prix dans le but de maintenir le prix intérieur au point d'extraction en deçà du cours mondial. Ainsi, les consommateurs ont bénéficié d'une partie des rentes sur les ressources énergétiques sous la forme de prix moins élevés.

Il ne faut pas oublier que les recettes provenant de l'exploitation des ressources ne sont pas partagées aux fins de la péréquation, c'est-à-dire que les gouvernements provinciaux ne versent aucune contribution directe relative à ces recettes pour payer les droits de péréquation des provinces « défavorisées ».

La flambée du prix de l'énergie et la forte hausse conséquente des recettes des provinces productrices ont donc entraîné une augmentation considérable des contributions fédérales au titre de la péréquation. Cette première répercussion du choc pétrolier sur le programme de péréquation en a entraîné une seconde sur les provinces consommatrices car le taux de l'impôt sur le revenu a dû être majoré pour combler le besoin accru de recettes du fédéral pour financer la péréquation.

Par ailleurs, examinons, par exemple, la source de recettes que constitue l'impôt sur le revenu des particuliers. L'augmentation des revenus des particuliers dans certaines provinces et la hausse conséquente des impôts provinciaux sur le revenu déclenchent la péréquation, mais Ottawa finance cette péréquation à partir des recettes fiscales croissantes qu'il tire de ces mêmes provinces. Il existe une concordance géographique entre l'augmentation des recettes provinciales et la source des fonds fédéraux affectés aux paiements de péréquation plus élevés. Ainsi, l'élément d'équité verticale qui marquait le régime de péréquation auparavant fut perdu avec la montée rapide des recettes provenant du pétrole et du gaz naturel à cause des facteurs géographiques et constitutionnels qui caractérisent ces recettes.

Le Trésor fédéral ne pouvait pas supporter les paiements de péréquation qui grimpaient par suite des recettes croissantes que les provinces tiraient des ressources. De plus, étant donné la nature du régime, ces

paiements de péréquation étaient payés en grande partie par l'Ontario. En 1973–1974, la contribution nette de l'Ontario correspondait à 45,50 % du total (environ 43,20 % en 1980–1981), tandis que l'apport total net de l'Alberta et de la Colombie-Britannique n'était que 19,23 % (environ 25,25 % en 1980–1981, y compris l'apport de la Saskatchewan qui était devenue un contribuant net entretemps)³⁵. Les six autres provinces recevaient plus de la péréquation qu'elles n'y contribuaient.

Ainsi, la hausse du prix du pétrole et du gaz naturel s'est répercutée de deux manières sur les provinces consommatrices situées à l'ouest du Québec et qui s'approvisionnaient auprès des producteurs de l'Ouest canadien. L'Ontario, qui compte environ 35,5 % de la population du pays et près de 43 % de l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu, fut la plus touchée. En premier lieu, les Ontariens ont effectué des transferts considérables de richesse au gouvernement de l'Alberta à cause des prix majorés du pétrole et du gaz naturel, environ 50 % de la hausse des prix allant au Trésor provincial et le reste aux producteurs et au gouvernement fédéral. Deuxièmement, les Ontariens ont fait des transferts indirects (par l'impôt fédéral sur leurs revenus) aux provinces « défavorisées » qui ont reçu des paiements de péréquation. Les six provinces « défavorisées » (le Manitoba, le Québec et les quatre provinces de l'Atlantique) furent des bénéficiaires nets des recettes accrues que les trois provinces de l'Ouest tiraient des ressources énergétiques (bien que dans l'ensemble, leurs habitants en fussent relativement plus pauvres à cause de la flambée du prix à la consommation du pétrole et du gaz naturel et, dans une certaine mesure, de la hausse de l'impôt fédéral sur le revenu requise pour payer la péréquation). Ce phénomène explique peut-être en partie pourquoi les gouvernements provinciaux, à l'exception de l'Ontario, avaient tendance à appuyer les trois provinces productrices de l'Ouest durant la crise de l'énergie. Grâce à la hausse des prix et des rentes que touchaient les provinces productrices, tous les gouvernements provinciaux, sauf l'Ontario, recevaient plus d'argent du gouvernement fédéral, bien que l'augmentation des paiements de péréquation fût loin d'équilibrer le prix plus élevé que les habitants de ces provinces payaient pour le pétrole et le gaz naturel.

En 1981, les recettes de l'exploitation des ressources comptaient pour plus de 30 % des paiements de péréquation, mais pour seulement 7 % des recettes provinciales devant être égalisées³⁶. Cette anomalie était attribuable à la concentration géographique de ces recettes dans les trois provinces de l'Ouest, et notamment en Alberta.

Par suite de la montée du prix de l'énergie qui a déclenché une hausse des paiements de péréquation et par conséquent une hausse du déficit fédéral, et par suite de l'incapacité du gouvernement fédéral d'imposer les recettes provenant des ressources provinciales, le principe de l'équité fiscale sur lequel reposait la péréquation fut abandonné, le pragmatisme dictant des modifications qui résoudraient le problème à court terme même si la solution risquait de nuire à la fédération à plus

long terme. De fait, on ne s'est jamais vraiment penché sur cette question. L'élaboration de la politique énergétique fédérale fut gouvernée par l'effet direct et plus apparent des rentes et du prix de l'énergie sur l'économie nationale, plutôt que par leur effet secondaire et moins évident sur la péréquation.

Pour ce qui est de la péréquation, la compression des coûts est devenue le grand thème de la politique fédérale. Si le pétrole au Canada s'était vendu au prix mondial en 1974, les paiements de péréquation auraient triplé et pour payer ces sommes, le gouvernement fédéral aurait été contraint de majorer le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers de 25 %³⁷. Même en assujettissant le prix intérieur du pétrole à un plafond qui a empêché les rentes des provinces productrices d'augmenter davantage, le gouvernement fédéral a jugé qu'il était nécessaire de modifier la formule de péréquation. Comme l'Est canadien importait des quantités considérables de pétrole au prix mondial et qu'une fois raffiné, ce pétrole était vendu au prix intérieur plafonné, le gouvernement fédéral a été obligé de laisser le prix intérieur augmenter et de rétrécir l'écart entre le prix mondial et le prix intérieur afin de réduire les indemnités que le Trésor fédéral versait aux raffineries importatrices de l'Est du pays. Cependant, la montée du prix intérieur du pétrole a déclenché une nouvelle hausse des paiements de péréquation, et pour réduire ces coûts, le gouvernement fédéral a modifié la formule de péréquation.

La formule fut modifiée pour la première fois en 1974³⁸. À partir de l'exercice de 1973–1974, les recettes de l'exploitation des ressources prises en compte dans la formule furent assujetties à une restriction : les recettes de l'exercice de 1973–1974, plus un tiers des recettes en sus de ce niveau de référence. Ainsi, le principe de la péréquation intégrale fut sacrifié au pragmatisme de la compression des coûts fédéraux.

Cependant, la montée des rentes sur les ressources énergétiques a continué à exercer des pressions sur la péréquation. La loi fut révisée de nouveau en 1977 et deux autres changements furent apportés³⁹. Les recettes provenant des ressources non renouvelables étaient maintenant prises en compte dans le calcul des droits de péréquation à un taux uniforme de 50 % du montant total. Par suite de cette modification, la péréquation fut légèrement plus grande que sous la formule de 1974, mais ce n'était toujours pas la péréquation intégrale. Encore une fois, la solution apportée visait à résoudre le problème du coût de la formule existante, plutôt qu'à établir les paiements à verser en fonction des principes fondamentaux de la péréquation.

Aux termes de la deuxième modification, les paiements de péréquation relatifs aux ressources renouvelables et non renouvelables étaient dorénavant limités à un tiers du montant total des droits. Ainsi, bien que le gouvernement fédéral augmentât légèrement le pourcentage des recettes énergétiques inclus dans la formule, il a assujéti les paiements liés aux ressources à un plafond global.

En 1978, il était malheureusement évident que le gouvernement fédé-

ral continuait à faire des erreurs énormes dans le calcul des paiements de péréquation. Les recettes annuelles que l'Alberta tirait de ses ressources naturelles avaient grimpé de 340 millions de dollars en 1972 à près de 4,7 milliards en 1978⁴⁰. La révolution iranienne avait aussi provoqué le deuxième choc pétrolier, déclenchant une nouvelle flambée des prix. Les calculs définitifs pour l'exercice de 1977–1978, terminés en 1979, indiquaient que l'Ontario avait droit à un gros paiement de péréquation. A cause des recettes provenant de l'exploitation des ressources énergétiques, l'Ontario fut transformée en une province « défavorisée » dans les calculs.

Deux autres modifications furent déposées devant le Parlement en 1979⁴¹, mais elles ne furent pas adoptées avant 1981 à cause des deux changements de gouvernement; mais en modifiant le règlement, le gouvernement fédéral a obtenu le même résultat dès l'exercice de 1977–1978. Il a rendu l'Ontario inadmissible à la péréquation en ajoutant une clause d'exclusion axée sur le revenu par habitant : cette disposition a pour effet d'exclure toute province dont le revenu par habitant dépasse la moyenne nationale au cours de l'exercice en cours ainsi que des deux exercices précédents.

Une autre modification fut apportée pour éliminer complètement une source de recettes énergétiques, à savoir la vente de baux de la Couronne, qui comptait pour environ 5 % de l'ensemble des droits de péréquation en 1979–1980. En excluant cette source, le gouvernement fédéral ne tenait simplement aucun compte d'un élément important de la capacité fiscale des provinces à cause de sa portée sur les droits de péréquation.

Aux termes de la loi de 1977, l'Ontario aurait eu droit à environ 1,347 milliard de dollars au titre de la péréquation entre 1977 et 1982 si ce n'avait été de la clause d'exclusion fondée sur le revenu par habitant⁴².

De tels droits peuvent paraître inappropriés à première vue étant donné le pouvoir historique et actuel de l'Ontario d'offrir à ses habitants un niveau élevé de services publics ainsi qu'un niveau de vie élevé. La province jouit de services qui dépassent ce que la plupart des gens qualifieraient de niveau de base. Il ne faut pas oublier, cependant, que dans une perspective historique, la péréquation vise à relever une province défavorisée à des « normes moyennes » (Rowell-Sirois) et de lui fournir des services « raisonnablement comparables » à des niveaux d'imposition normatifs (le ministre des Finances, Mitchell Sharp). Elle n'a pas pour but de simplement garantir que les services satisfassent à une norme raisonnable dans un sens objectif.

Ainsi, si l'Ontario était admissible à la péréquation (c'est-à-dire, si l'on oublie la clause d'exclusion fondée sur le revenu par habitant), étant donné que la province compte près de 36 % de la population nationale et qu'elle ne tire pratiquement aucune recettes pétrolières et gazières, et si les six sources de recettes provenant des ressources naturelles étaient

traitées de la même façon que les vingt-six autres sources dans le calcul des droits de péréquation, l'Ontario se serait vue attribuer, en 1979-1980, environ 1 750 millions de dollars en droits positifs au titre de ces six sources et cette somme, déduite des droits négatifs totaux d'environ 687 millions de dollars au titre des vingt-six autres sources, aurait donné un droit total positif d'environ un milliard de dollars⁴³.

À cette époque, le fonctionnement du régime de péréquation désavantageait sensiblement l'Ontario. Bien que la province n'eût pas droit aux paiements de péréquation, elle versait au Trésor fédéral, sous la forme d'impôts sur le revenu, environ 40 % des 889 millions de dollars versés en péréquation au chapitre des ressources énergétiques. L'Ontario était la seule province qui enregistrait un solde net négatif (de 345 millions de dollars) à ce poste. L'Alberta jouissait de recettes énergétiques excédentaires de 3,98 milliards de dollars, déduction faite des impôts que ses habitants ont versé au gouvernement fédéral sur leurs revenus⁴⁴.

Les paiements de péréquation prendraient fin aux termes de la loi si un nouveau programme n'était pas sanctionné par le Parlement avant le 31 mars 1982, la date d'échéance du programme quinquennal en vigueur alors. La nouvelle formule qui serait adoptée préoccupait tous les gouvernements provinciaux.

Au début, le gouvernement fédéral a proposé que la capacité fiscale de l'Ontario constitue la norme pour calculer les droits de péréquation⁴⁵. Il cherchait ainsi à embrouiller le problème des recettes provenant des ressources énergétiques en incluant toutes les sources de rentes sur l'énergie dans la formule sur une base égale, mais en utilisant la seule province de l'Ontario comme norme représentative. Cette méthode de calcul aurait effectivement empêché les rentes sur les ressources énergétiques de déclencher la péréquation.

De plus, en signant le 1^{er} septembre 1981 l'Entente Canada-Alberta concernant la tarification de l'énergie et les questions fiscales connexes et en concluant des ententes semblables avec les deux autres provinces productrices de l'Ouest, le gouvernement fédéral s'est engagé implicitement à ne pas puiser aux rentes provinciales sur les ressources énergétiques afin de financer la péréquation.

Le budget fédéral du 12 novembre 1981 proposait, premièrement, l'élimination de la clause d'exclusion axée sur le revenu par habitant qui visait manifestement l'Ontario et, deuxièmement, la suppression de la disposition plafonnant la péréquation relative aux ressources naturelles au tiers de la péréquation totale. De fait, par un tour de passe-passe, les rentes sur les ressources énergétiques ne seraient pas prises en compte dans la formule de péréquation. La « formule améliorée » que le gouvernement fédéral proposait était en effet avantageuse en ce sens qu'elle réduisait les dépenses du Trésor fédéral, mais elle nuisait à la résolution du problème sous-entendu et plus vaste du déséquilibre fiscal ou de l'inéquité fiscale.

Ces propositions ont suscité l'hostilité des provinces. Celles-ci soutenaient que le temps manquait pour négocier et parvenir à un consensus puisque le programme en vigueur expirait dans cinq mois. De plus, les provinces « défavorisées » mettaient en doute l'adéquation de la norme ontarienne en raison du mauvais état de l'économie de cette province. A cela s'ajoutait le fait que l'exclusion des rentes sur l'énergie ferait perdre aux provinces plusieurs milliards de dollars en péréquation entre 1982 et 1987. La péréquation intégrale au niveau de la moyenne nationale aurait nécessité des paiements d'environ 10,2 milliards de dollars en 1982-1983, mais de seulement 4,5 milliards environ si la formule de 1977-1982 était retenue dans sa forme modifiée⁴⁶.

Le gouvernement fédéral a laissé tomber la norme ontarienne lors de discussions qui ont eu lieu en février 1982 et une formule axée sur la moyenne de cinq provinces — l'Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique — fut élaborée. La loi adoptée le 31 mars 1982 a sanctionné cette norme. Cette méthode de calcul rendait les provinces « défavorisées » moins vulnérables au rendement de l'économie d'une seule province et, en incluant la Saskatchewan et la Colombie-Britannique dans la norme, elle tenait compte d'une partie, bien que modeste, des rentes provenant des ressources énergétiques.

Dans cette formule, comme l'Alberta était exclue de la norme de référence, les habitants des provinces qui ne recevaient pas de péréquation, à savoir la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et l'Ontario (les trois premières ayant une capacité fiscale supérieure à la norme et l'Ontario n'étant pas admissible à cause de son revenu par habitant), n'auraient pas à payer des impôts fédéraux sur leurs revenus pour financer la péréquation versée aux provinces « défavorisées » par suite de la montée des rentes que l'Alberta touchait sur ses ressources énergétiques. Cette modalité éliminait notamment une injustice faite à l'Ontario dans le régime précédent. Dans l'ensemble, cependant, l'équité fiscale était compromise davantage sur les deux plans, vertical et horizontal.

La formule n'assurait toujours pas l'équité verticale car elle ne prévoyait pas de partage véritable des rentes dont les provinces les plus riches jouissaient sur leurs ressources énergétiques. Fait plus important encore, l'équité horizontale fut minée beaucoup par toutes les modifications apportées de 1974 jusqu'à maintenant.

Entre 1971 et 1982, les paiements de péréquation ont augmenté en moyenne de 16 % par an, y compris une hausse annuelle de 29 % de la péréquation versée au titre des ressources énergétiques⁴⁷. Par suite d'une série de modifications ponctuelles, le régime de péréquation a été rationalisé quant à son coût, mais le fédéralisme a été compromis par suite des écarts continus du principe fondamental sur lequel la péréquation repose. La péréquation est maintenant partielle pour ce qui est de

relever les provinces « défavorisées » à la capacité fiscale nationale moyenne par habitant; il s'ensuit des différences importantes dans la capacité fiscale des provinces et, en corollaire, des taux d'imposition et des niveaux de services publics très différents.

Certains soutiendront qu'il suffit de relever les provinces « défavorisées » à une norme objective raisonnable et que la moyenne représentative des cinq provinces constitue une telle norme. En d'autres mots, la péréquation est suffisante si elle permet aux provinces de fournir un niveau raisonnable de services à des taux d'imposition raisonnables. Quelle que soit la validité de cette thèse, elle ne concorde pas avec le concept historique qui est énoncé au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*; aux termes de cette disposition, la norme qui a rapport au développement du pays est de permettre aux provinces « d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité *sensiblement comparables* » (le soulignement est ajouté). Dans l'avant-projet de loi, le libellé de cette disposition prévoyait la prise de mesures jugées adéquates pour garantir que les provinces soient en mesure de fournir les services essentiels sans imposer à leurs habitants un fardeau fiscal trop lourd⁴⁸. La substitution de l'expression « sensiblement comparables » aux termes plus restreints de « services essentiels » et « fardeau trop lourd » appuie la thèse que le concept de la péréquation dépasse la simple prestation des services « de base » et englobe une notion plus vaste d'équité.

La cause première des problèmes auxquels la formule a donné lieu est l'inclusion (bien que partielle) des recettes tirées des ressources énergétiques qui relèvent de la compétence des provinces. Or, si l'on veut respecter le principe de l'équité fiscale qui sous-tend la péréquation, il faut conserver une formule générale pour mesurer la capacité fiscale des provinces. Un dollar de capacité fiscale est un dollar de capacité fiscale, quelle que soit la source dont il provient. Pour réaliser l'équité horizontale, il faut que la formule utilisée tienne compte de toutes les sources de recettes et que le régime dans son ensemble fonctionne de manière à ce que les rentes sur les ressources énergétiques financent, directement ou indirectement, la partie des paiements de péréquation attribuable à ces rentes.

L'impératif de l'équité fiscale dans le développement d'un pays

L'union économique et l'efficience

L'utilité même des paiements de péréquation dans un contexte économique fait présentement l'objet d'un débat animé. D'une part, le professeur Thomas Courchene, président du Conseil économique de l'Ontario, a exprimé l'avis que les transferts fédéraux faussent l'affecta-

tion des ressources dans l'union économique en défavorisant la mobilité du travail et du capital⁴⁹. D'autre part, le Conseil économique du Canada a affirmé que ces programmes sont essentiels à une économie efficiente⁵⁰. Il convient d'approfondir brièvement ces deux thèses.

Selon Courchene, les paiements de péréquation ont pour effet de rendre les provinces défavorisées plus tributaires de l'aide fédérale et moins disposées à changer les conditions qui créent le sous-développement. Dans les Maritimes, ces transferts comptent pour environ 25 % des budgets des gouvernements provinciaux. Il en résulte principalement un bouleversement des mécanismes naturels d'adaptation car la péréquation permet aux provinces bénéficiaires de maintenir des niveaux de consommation plus élevés qu'elles ne pourraient avoir autrement. Selon cette thèse, la péréquation freine le déplacement du travail et du capital aux régions où l'efficacité est plus grande et elle fausse ainsi l'affectation des ressources.

Les analyses du Conseil économique du Canada et de John F. Graham, entre autres, soutiennent la thèse contraire. Dans *Le financement de la Confédération — D'aujourd'hui à demain*, le Conseil économique en vient à la conclusion suivante :

À l'encontre des arguments voulant que le programme de péréquation nuise à une affectation efficiente des ressources au sein de l'économie, notre analyse a permis d'établir que ce type de programme était indispensable au fonctionnement efficace de l'économie. Si l'on veut que les facteurs de production soient affectés de la façon la plus productive, il est nécessaire de disposer d'un programme de péréquation pour contrebalancer les effets attribuables aux avantages fiscaux nets d'origine provinciale sur le déplacement de ces facteurs. Nos recherches ont permis de démontrer qu'il y avait au Canada un phénomène de migration relié aux avantages fiscaux nets, bien que son ampleur varie selon le groupe de revenu et la région.

Il importe enfin de souligner qu'en vertu du principe de l'efficacité, tous les avantages fiscaux nets, y compris ceux qui sont attribuables aux recettes provenant des ressources, devraient entrer complètement dans la formule de péréquation, tandis que le principe de l'équité s'accommode d'une solution moins radicale à partir du moment où l'on considère que les provinces possèdent un droit de propriété sur leurs ressources naturelles. Par conséquent, les questions qui touchent au compromis à réaliser entre les objectifs d'équité et d'efficacité, ainsi qu'aux effets qui en découlent pour les diverses régions du pays, sont clairement pertinentes au début sur le remaniement des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces⁵¹.

Quant à Graham, il soutient que les paiements de péréquation et autres transferts de ce genre aident à prévenir non seulement toute tendance à déplacer les ressources vers les provinces à faible revenu, mais aussi tout obstacle à la mobilité du capital et du travail des provinces à revenu élevé vers les provinces à faible revenu si ces ressources sont plus productives dans

ces régions. S'il n'y avait pas de transferts, le traitement fiscal différent pousserait sans distinction les facteurs à quitter une province ou une localité pauvre, voire même des facteurs qui sont bien placés là, et il entraverait la migration interne de facteurs venant de provinces et de localités plus riches, voire même de facteurs qui seraient mieux placés dans la province pauvre⁵². Il est à noter, cependant, que les écarts entre les avantages fiscaux nets des diverses provinces conduiront à une certaine capitalisation sous la forme de valeurs foncières et immobilières plus élevées; ce phénomène apportera un contrepoids.

Les tenants des deux thèses s'entendent sur un point : le débat ne se limite pas à un contexte économique stérile. En dernière analyse, comme le dit Courchene, la solution sera sans doute politique et elle tiendra compte du cadre constitutionnel du débat ainsi que du degré de centralisation ou de décentralisation des pouvoirs à l'intérieur de la fédération⁵³. Malgré l'avis catégorique du Conseil économique du Canada, cette question doit être approfondie davantage au moyen d'études empiriques comme le propose Courchene dans ses dernières observations sur le sujet⁵⁴. Par contre, plus la question des paiements de transfert est politisée, moins ces nouvelles études auront d'importance.

Comme la question touche aux fondements mêmes de la nation, les facteurs économiques seront d'importance secondaire dans son règlement éventuel. L'esprit d'équité fiscale de la nation et la réalité politique seront les facteurs déterminants. Toutefois, Courchene lui-même a souligné récemment que la péréquation *pourrait* accroître l'efficacité en théorie, mais il soutient qu'en pratique, ces virtualités ne justifient pas les programmes récents de péréquation⁵⁵.

L'équité fiscale et la justice naturelle

Comme il est précisé plus haut, la péréquation repose sur le principe historique de l'équité fiscale qui est énoncé au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette disposition affirme que tous les Canadiens, sans égard à leur lieu de résidence ni à leur possibilité de choisir leur lieu de résidence, devraient recevoir des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. L'équité horizontale, définie sur la base de la capacité fiscale, est assujettie à une seule réserve : le niveau de service doit cadrer « sensiblement » avec la norme établie.

La Commission Rowell-Sirois estimait que la péréquation était une concession consentie en échange des avantages tarifaires accordés à la région centrale du Canada dans le cadre de la « politique nationale » et qu'en s'unissant en une fédération, les provinces avaient convenu implicitement de partager les avantages et les inconvénients afférents au développement de l'ensemble du pays. En 1987, l'Ontario, qui fut le principal bénéficiaire de la politique nationale de 1879, aura versé plus de

20 milliards de dollars en impôt fédéral sur le revenu pour financer la péréquation depuis 1957⁵⁶. L'adéquation de cette somme est sans rapport avec la question. Le but de l'équité fiscale a été poursuivi. La péréquation s'est avérée un bon mécanisme pour renforcer le tissu de la nation.

LE CAS DE L'ALBERTA

Il convient d'examiner l'évolution de la politique énergétique du Canada dans ce contexte. L'Alberta et les autres provinces productrices ont bénéficié du concept historique de l'équité fiscale dans la création de leur richesse fondée sur leurs ressources naturelles.

Premièrement, les terres de l'Alberta furent des terres fédérales jusqu'en 1930. Elles furent cédées à la province parce que celle-ci avait besoin de sources de recettes pour se relever à la norme nationale. Deuxièmement, grâce aux dépenses fiscales nationales les plus favorables jamais consenties à une branche d'activité économique, l'industrie des ressources non renouvelables s'est développée au cours des soixante dernières années. Troisièmement, la « politique nationale du pétrole », adopté en 1961, a donné un grand élan à l'industrie albertaine du pétrole et du gaz naturel. Cette politique rendait l'Ontario tributaire de l'Alberta pour ses approvisionnements en pétrole, bien que le prix du brut albertain fût plus élevé que le cours mondial; cette situation est demeurée inchangée jusqu'en 1973 et le premier choc pétrolier. Quatrièmement, par ses subventions et garanties, le gouvernement fédéral a permis la construction du gazoduc alimentant l'Est canadien; ce pipeline était avantageux non seulement pour l'Alberta en sa qualité de fournisseur, mais aussi pour l'Ontario et le Québec en leur qualité de provinces consommatrices en leur donnant accès à une source d'approvisionnement sûre et moins coûteuse. Le ministre du Commerce de l'époque dans le gouvernement Saint-Laurent, C.D. Howe, « comparait le gazoduc TransCanada à la pièce maîtresse de la politique de Macdonald, le chemin de fer du Canadien Pacifique », les deux étant essentiels au développement de l'économie dans un axe est-ouest⁵⁷. Toutes ces politiques et mesures fédérales visaient notamment à réduire les disparités régionales en favorisant l'expansion régionale, ce qui est un corollaire au concept du fédéralisme fiscal équitable. De plus, l'Alberta a bénéficié de la péréquation tout le temps que sa capacité fiscale par habitant fut insuffisante, soit jusqu'en 1962 lorsque son industrie des ressources naturelles a atteint la maturité.

Lorsque ces politiques énergétiques furent élaborées, on croyait qu'elles avantageaient en grande partie les provinces de l'Ouest, mais qu'elles constituaient aussi un élément essentiel du fédéralisme fiscal équitable. De plus, la crise de l'énergie des années 1970 a montré que ces politiques servaient les intérêts de l'ensemble du pays. Il serait con-

forme au concept historique de l'équité fiscale, tel qu'il fut matérialisé dans les politiques énergétiques et le programme de péréquation avant 1974, de reformuler aujourd'hui le régime de péréquation de manière à redistribuer les rentes tirées des ressources énergétiques.

L'Alberta soutient que par suite des taxes fédérales sur l'énergie (tout particulièrement de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières)⁵⁸ imposées dans le cadre du Programme énergétique national et par suite du plafonnement du prix intérieur aux termes de la *Loi sur l'administration de l'énergie*⁵⁹, elle a partagé ses rentes avec les autres Canadiens. Pour étayer son argument, la province affirme aussi que le gouvernement fédéral utilise les recettes qu'il tire des ressources provinciales au profit de l'ensemble des Canadiens. En effet, dans son étude intitulée *Le financement de la Confédération*, le Conseil économique du Canada souligne que les trois provinces de l'Ouest ont enregistré un manque à gagner d'environ 13,5 milliards de dollars en 1980 à cause de la réglementation fédérale du prix intérieur de l'énergie⁶⁰. Le Conseil affirme :

Il importe de rappeler encore une fois que la redistribution nette découlant de l'inclusion des ressources naturelles dans la formule de péréquation est peu importante (en tenant compte de la contribution au financement des paiements fédéraux) comparativement à la redistribution implicite qui s'opère par d'autres mécanismes. Ainsi, sur les 12,7 milliards de dollars qui ont été redistribués de l'Alberta aux autres provinces, 114 millions seulement provenaient de la contribution albertaine à la péréquation au chapitre des ressources⁶¹.

Il ne fait pas de doute qu'entre 1974 et 1985, les habitants de l'Ontario et des autres provinces non productrices ont tiré de grands avantages du plafonnement du prix du pétrole au-dessous du cours mondial.

L'argument de l'Alberta est peut-être valide en soi, mais il ne répond pas à la question plus vaste de l'équité fiscale. Premièrement, les taxes fédérales et le plafonnement des prix n'ont effectué qu'un partage partiel des recettes provenant des ressources. Selon les estimations du Conseil économique du Canada, l'avantage net par habitant que l'Alberta a retiré de l'exploitation des ressources en 1980 était, après redistribution, le triple de la moyenne nationale⁶². L'Alberta, qui compte environ 9,5 % de la population nationale, prend la part du lion des recettes courantes. Deuxièmement, les recettes provenant des ressources ont à leur origine des dépenses de consommation. Les producteurs tirent leurs recettes de l'ensemble des Canadiens (ainsi que des exportations de pétrole et de gaz naturel), mais la redistribution effectuée par l'entremise du gouvernement fédéral est relativement faible⁶³.

L'Alberta opposerait deux assertions à cet argument : le fait que les ressources naturelles appartiennent à la province implique que les avantages tirés de ces ressources reviennent à la province; comme ces ressources ne sont pas renouvelables, ce sont avant tout les Albertains qui devraient en bénéficier.

Cette thèse peut être réfutée. Premièrement, dans une perspective historique, la propriété et la domination provinciales étaient liées principalement à la notion du traitement égal des provinces, et la propriété des terres à l'intérieur d'une province s'inscrivait dans le contexte des « questions d'intérêt local », ce que nous appellerions aujourd'hui les questions socio-environnementales, et non des avantages économiques. Pour ce qui est de l'importance des avantages économiques que l'on envisageait dans l'avenir, les provinces de l'Ouest voulaient devenir maîtres du rendement des ressources dans les années 1930 afin de se relever à la norme nationale. Deuxièmement, les recettes que les provinces tirent de leurs ressources énergétiques sont liées indirectement au cartel de l'OPEP. Le gros de ces recettes constitue un profit fortuit, la propriété en soi étant sans rapport avec la fixation des prix et, par conséquent, des avantages. De plus, les recettes de l'exploitation des ressources sont particulières car elles sont tirées en grande partie de personnes qui n'habitent pas la province qui les touche.

Troisièmement, l'Alberta possède, dans l'ensemble, de vastes ressources non renouvelables. Les ressources sont, en réalité, fonction du coût et de la technologie; dans cette perspective, l'Alberta possède des réserves d'hydrocarbures plus abondantes que jamais. Prenons l'exemple de l'usine Syncrude de Fort McMurray en Alberta. En utilisant une technologie d'avant-garde, l'usine produit quelque 125 000 barils par jour, soit environ 7,5 % des besoins quotidiens du Canada, et ce à profit. Les milliards de barils de pétrole qui peuvent être récupérés des sables bitumineux constituent la prochaine génération de richesse provenant des ressources naturelles en Alberta. Si l'on tient compte des réserves non classiques, l'Alberta possède plus de pétrole et de gaz naturel que jamais. Les sables bitumineux renferment un trillion de barils de pétrole, bien qu'une partie relativement petite en soit récupérable. Avant les chocs pétroliers, cependant, la mise en valeur de ces gisements n'était pas réalisable à cause des coûts et de l'insuffisance de la technologie. Les réserves de gaz naturel ont augmenté d'environ 50 % depuis 1970. De plus, les rentes que l'Alberta tire du gaz naturel augmenteront grâce à l'accroissement probable des exportations de gaz naturel et au volet du Programme énergétique national qui favorise l'abandon du pétrole en faveur du gaz naturel. Il est vrai, cependant, que les réserves de pétrole classique de l'Alberta ont diminué au cours des quinze dernières années, exception faite de l'année passée; ainsi, les gisements de pétrole très rentables ont une vie limitée.

L'Alberta jouit présentement du taux d'impôt provincial le plus bas, du niveau de services provinciaux le plus élevé, d'un fonds du patrimoine de 13 milliards de dollars et d'une situation financière qui n'est pas déficitaire.

Comme il est précisé au début de la présente étude, le choc pétrolier de 1973 a donné naissance à des forces centrifuges au Canada. En 1971, à

la conférence constitutionnelle de Victoria, les ressources naturelles n'étaient pas à l'ordre du jour et toutes les provinces étaient satisfaites de la constitution dans sa forme à l'époque. Or, dix ans plus tard, le Fonds du patrimoine revêtait la même valeur symbolique en Alberta que la Loi 101 au Québec. Enfin, même si les recettes provenant des ressources naturelles reviennent principalement aux gouvernements provinciaux parce qu'ils en sont les propriétaires et à cause du partage constitutionnel des pouvoirs, la règle devrait être modifiée et un régime adéquat de péréquation devrait être adopté, étant donné la nécessité d'un fédéralisme fiscal équitable.

Une analyse de l'évolution de la politique énergétique révèle que cette politique cadre avec le concept du partage des coûts et des avantages qui a donné lieu au besoin de péréquation pour des raisons d'équité et qui fut sanctionné au moment de la Confédération en 1867 et de l'adoption de la « Politique nationale » de 1879. Historiquement, la politique énergétique et la politique de la péréquation furent considérées comme essentielles au développement du pays, avec les coûts et les avantages qu'elles comportaient. Ainsi, les deux prévoient la redistribution des avantages à des fins d'équité.

LE CAS DE TERRE-NEUVE

Le litige qui a opposé le gouvernement fédéral et Terre-Neuve sur la mise en valeur des gisements off-shore reflète les problèmes qui se sont présentés dans les provinces productrices de l'Ouest depuis la création de l'OPEP en 1973. De plus, l'histoire de Terre-Neuve depuis son entrée dans la Confédération il y a 35 ans témoigne du principe traditionnel de l'équité fiscale. L'argument contre la cession, à Terre-Neuve, du pouvoir constitutionnel en matière de ressources off-shore repose sur trois prémisses : premièrement, le Canada est propriétaire du plateau continental et le Parlement détient tous les pouvoirs constitutionnels dans ce domaine en vertu du paragraphe 91(1A) et de l'article sur la paix, l'ordre public et le bon gouvernement de la *Loi constitutionnelle de 1867*; deuxièmement, le fait que plus de 90 % de l'argent que l'industrie pétrolière a consacré à la prospection et la mise en valeur du plateau continental au large de la côte Atlantique est venu du Trésor fédéral sous la forme d'encouragements fiscaux et de subventions incitatrices; et troisièmement, le fait que pendant 35 ans, les transferts fédéraux versés en application du principe national de l'équité fiscale ont constitué près de 30 % du budget de la province. Si la propriété des ressources off-shore était cédée à Terre-Neuve, la capacité fiscale par habitant de cette province pourrait dépasser de beaucoup celle d'autres provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Si d'importants gisements étaient découverts dans l'avenir au large des côtes et si un troisième choc pétrolier faisait monter les prix en flèche, Terre-Neuve,

qui compte 584 000 habitants, soit 2,3 % de la population nationale, pourrait devenir la province la plus riche de l'union d'après sa capacité fiscale par habitant.

En 1979, le très honorable Joe Clark, le premier ministre à l'époque, s'est engagé à céder la propriété du plateau continental au large des côtes de Terre-Neuve à la province et à modifier la constitution de manière à conférer à la province le même pouvoir législatif qu'elle possède à l'égard des terres qui relèvent déjà de sa compétence⁶⁴. Le premier ministre Mulroney, lorsqu'il était chef de l'Opposition, a déclaré que Terre-Neuve devrait avoir le droit de toucher des recettes des ressources situées au large de ses côtes tout comme si ces ressources étaient situées à l'intérieur de son territoire et que si les provinces demandaient que la constitution soit modifiée à cet égard, son gouvernement appuierait une telle modification⁶⁵.

Le 11 février 1985, suite à ces promesses, le gouvernement fédéral et Terre-Neuve ont signé l'Accord Atlantique sur la mise en valeur des gisements pétrolières et gazifères off-shore.

Comme la présente étude le souligne, l'équité fiscale est un thème fondamental de la Confédération; ce principe est maintenant enchâssé dans l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui prévoit une redistribution de la richesse du pays aux provinces « défavorisées ». Terre-Neuve a été un grand bénéficiaire des transferts fédéraux versés au titre de la péréquation, des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire et de l'aide sociale; depuis 1949, ces paiements se sont chiffrés à environ 8 milliards de dollars au total, soit plus de 55 % des recettes du gouvernement provincial. La nation a partagé sa richesse avec Terre-Neuve parce que la capacité fiscale de la province a été inférieure à la moyenne nationale afin que ses habitants puissent recevoir des services publics à des niveaux de qualité et des taux d'imposition sensiblement comparables.

Toutefois, le gouvernement fédéral a maintenant convenu que Terre-Neuve peut bénéficier des rentes provenant de l'off-shore au même titre que si ces ressources étaient des terres provinciales. Si d'importants gisements étaient découverts dans l'avenir au large des côtes de la province et si l'OPEP provoquait une nouvelle flambée du prix mondial du pétrole, deux éventualités qui sont tout à fait probables à long terme, Terre-Neuve pourrait avoir la capacité fiscale par habitant la plus élevée du pays. Terre-Neuve pourrait aussi se trouver dix ou vingt fois plus riche que l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick ou le Manitoba par exemple. Alors que l'histoire du Canada depuis la Confédération est marquée par l'atténuation des écarts entre la capacité fiscale des diverses provinces, l'Accord Atlantique risque d'accroître ces disparités régionales. Terre-Neuve n'est pas tenue de partager ses nouvelles richesses avec le reste du Canada; pour en obtenir une partie seulement, le gouvernement fédéral serait obligé de répéter les conflits

qui l'ont opposé à l'Alberta et aux autres provinces productrices de l'Ouest au cours de la dernière décennie.

Ainsi, l'accord sur les ressources off-shore a semé l'inégalité et l'iniquité, bien que la richesse soit produite sur des terres fédérales et que la mise en valeur des ressources ait été financée à plus de 90 % par le Trésor fédéral sous la forme de dépenses fiscales et de subventions. Tous les Canadiens ont payé la note de la mise en valeur des gisements off-shore, mais seul le gouvernement provincial représentant 2,2 % de la population nationale en touchera les rentes économiques, quelle que soit le montant de ces rentes.

Par ailleurs, l'accord que le gouvernement Trudeau a conclu le 2 mars 1982 avec la Nouvelle-Écosse aborde la question du partage des recettes différemment (l'accord est examiné plus loin). Aux termes de la *Loi sur l'Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières*, adoptée en juin 1984, la Nouvelle-Écosse recevra toutes les recettes provenant des ressources off-shore jusqu'à ce que sa capacité fiscale corresponde à 110 % de la moyenne nationale; par la suite, les recettes seront partagées jusqu'à ce que la capacité fiscale de la province soit égale à 140 % de la moyenne nationale, et une fois ce niveau de référence atteint, toutes les recettes supplémentaires seront versées au Trésor fédéral au profit de l'ensemble des Canadiens. Le ministre de l'Énergie, Pat Carney, a cependant déclaré qu'elle rouvrirait l'accord conclu avec la Nouvelle-Écosse afin d'accorder à cette province les mêmes avantages consentis à Terre-Neuve dans l'Accord Atlantique.

Le gouvernement fédéral a aussi promis à Terre-Neuve qu'il lui versera des paiements compensatoires pendant 12 ans environ après la mise en production de Hibernia en dédommagement des droits de péréquation que la province perdra lorsque sa capacité fiscale augmentera à cause de la mise en valeur des gisements off-shore. Ainsi, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse (les deux seules provinces qui ont vraiment la possibilité de s'enrichir largement, grâce aux ressources pétrolières et gazières situées au large de leurs côtes) bénéficieront aussi d'un traitement préférentiel dans le cadre du régime de péréquation. Par exemple, si le Manitoba jouit d'une prospérité économique supérieure à la moyenne nationale, ses droits de péréquation diminuent proportionnellement à son excédent.

De plus, le gouvernement fédéral s'est engagé à appuyer une modification constitutionnelle destinée à enchâsser l'accord si Terre-Neuve rallie les appuis requis des autres provinces. L'ivresse du fédéralisme coopératif qui a accompagné la signature de l'accord est peut-être attrayante à court terme, mais le fait est que dans le long cours, l'Accord Atlantique constitue une nouvelle force centrifuge en puissance pour le Canada en tant que nation⁶⁶.

De toute évidence, personne ne veut maintenir Terre-Neuve dans un

état de dépendance à l'égard des transferts fédéraux. Cependant, Terre-Neuve devrait relever sa capacité fiscale par habitant à la moyenne nationale, ou au delà de cette moyenne, au moyen d'une politique nationale et non en recevant des pouvoirs constitutionnels en matière de ressources off-shore. C'est l'approche adoptée dans le présent Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières. Dans l'avenir, le gouvernement fédéral voudra peut-être utiliser les recettes qui dépassent sensiblement la capacité fiscale nationale moyenne par habitant, et affecter ce sur-revenu à des fins nationales, y compris le financement de ses activités et services. Il conviendrait tout au moins de partager ces recettes excédentaires aux fins de la péréquation. Si Terre-Neuve détenait les pouvoirs constitutionnels en matière de ressources off-shore, il serait difficile, sur les plans politique et constitutionnel, pour le gouvernement fédéral de contraindre la province à partager ses rentes sur l'énergie. La montée en flèche des prix et des profits fortuits pourrait provoquer un conflit sur le partage des recettes comme celui qui a opposé le gouvernement fédéral et les provinces de l'Ouest entre 1973 et 1981.

Les propositions formulées dans la présente étude sont importantes quoi qu'il arrive, mais elles revêtent une plus grande importance si jamais l'exploitation des ressources situées au large des côtes relevait de la compétence des provinces attenantes. Le cas échéant, il conviendrait d'implanter un mécanisme par lequel les provinces côtières partageraient leurs rentes sur l'énergie avec les provinces dont la capacité fiscale par habitant est inférieure à la moyenne nationale. Formulés dans le contexte du conflit entre Terre-Neuve et le Canada, les arguments avancés ci-dessus s'appliquent également à la constitution éventuelle du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest en provinces, étant donné le potentiel pétrolifère et gazifère du plateau continental sous la mer de Beaufort. Le Yukon compte environ 23 000 habitants et les Territoires du Nord-Ouest environ 46 000, soit 0,1 % et 0,2 % de la population nationale respectivement. Par conséquent, si les territoires étaient des provinces, l'essor de l'off-shore pourrait leur donner une capacité fiscale par habitant très élevée.

LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION AUJOURD'HUI

La présente étude soutient que les modifications apportées au cours des années 1970 ont faussé le programme de péréquation en s'écartant de la prémisse fondamentale de l'équité fiscale intégrale. Dans sa forme actuelle, le programme de péréquation ne cherche pas à réaliser son objectif historique, tel qu'il est énoncé au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation *propres à donner aux gou-*

vernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité *sensiblement comparables*. (Le soulignement est ajouté.)

Les modifications apportées au cours des années 1970 ont-elles eu pour effet notamment d'abandonner l'interprétation contemporaine plus étroite de la péréquation (qui est le résultat de l'adoption de la capacité fiscale moyenne de cinq provinces comme norme de référence), cette vue partielle de l'équité fiscale selon laquelle tous les Canadiens devraient avoir un niveau raisonnable (mais non « sensiblement comparable ») de services publics, dans un sens objectif, tout en supportant un fardeau fiscal raisonnable (mais non « sensiblement comparable »)? Il est très difficile de répondre à cette question car il n'existe pas de normes de référence pour mesurer les services publics. De plus, le coût des services publics n'a pas suivi la même courbe ascendante que le prix de l'énergie. D'aucuns pourraient même soutenir qu'en matière de péréquation, la réalité est en deça de l'objectif contemporain étroit, à savoir de relever les provinces défavorisées à une norme objective raisonnable.

En 1972–1973, toutes les provinces avaient des dépenses par habitant à peu près égales et des taux d'imposition à peu près égaux. En 1981–1982, cependant, l'Alberta affichait des dépenses par habitant d'environ 6 861 \$, tandis que l'Île-du-Prince-Édouard enregistrerait un chiffre correspondant de 1 460 \$ seulement. L'écart entre les taux d'imposition s'est aussi élargi⁶⁷. Étant donné la vaste assiette fiscale du régime de péréquation, mais tenant compte de toutes les recettes tirées des ressources naturelles, on constate que la disparité entre la capacité fiscale des diverses provinces s'est accentuée durant la crise énergétique, soit de 1973 à 1981. La moyenne nationale étant 100, l'assiette fiscale par habitant de l'Alberta est passée de 137 en 1972–1973 à 247 en 1980–1981, alors que celle de l'Île-du-Prince-Édouard a diminué de 58 à 53⁶⁸.

Les taxes peuvent être considérées comme les recettes nécessaires pour fournir des services publics. Or, dans la mesure où un gouvernement peut tirer des recettes de sources autres que l'impôt sur le revenu des particuliers ou les taxes de consommation, par exemple des rentes sur les ressources énergétiques appartenant à l'État, la disparité des services publics est aggravée car ils sont fournis sans imposition. L'Alberta, par exemple, fournit aujourd'hui le niveau le plus élevé de services publics et jouit du taux d'imposition le plus bas.

La définition du principe énoncé au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'est pas complète. Comment doit-on mesurer le succès d'une formule de péréquation?

Quels sont les services de base, étant donné notamment les différences de coûts et de population d'une région à l'autre? La capacité fiscale courante sert d'étalon, mais comment résoudre le problème des provinces qui ont des niveaux de service différents à cause de différences

historiques de richesse? Comme l'Alberta était autrefois une province défavorisée, elle a sans doute consacré une grande partie de ses nouvelles richesses à l'aménagement d'une infrastructure de biens et de services publics que les habitants de l'Ontario possèdent depuis longtemps. De plus, par suite de la répartition très inégale de la population, l'utilisation du rendement de l'impôt par habitant comme norme de référence défavorise certaines provinces qui ont une faible population. Étant une vaste « province » éloignée et montagneuse, le Yukon devrait dépenser beaucoup plus que d'autres provinces pour fournir même des services publics de base. Or, comme sa population est faible et que sa capacité fiscale serait élevée grâce à la mise en valeur des ressources offshore, le Yukon pourrait être classé comme une province riche selon la formule de péréquation. Même dans certaines provinces où la population est nombreuse, l'assiette par habitant peut être inadéquate dans certaines circonstances à cause de la structure par âge de la population ou de la définition des services de base par suite des différences culturelles ou linguistiques. La formule de péréquation ne tient pas compte des besoins financiers⁶⁹.

Certains affirment que la péréquation vise simplement à fournir des services publics de base et qu'elle n'a pas pour objet un concept plus d'équité fiscale. La présente étude soutient, cependant, que la péréquation dépasse le simple financement de services publics de base dans toutes les provinces. La première fois que la péréquation fut placée dans ce contexte par le ministre des Finances de l'époque, Mitchell Sharp, l'objectif visé était celui d'une formule de péréquation intégrale. M. Sharp a parlé de permettre aux provinces de « fournir . . . un niveau raisonnablement comparable de services ». Les services publics de base constituaient le résultat limite de la péréquation intégrale que l'on prévoyait à l'époque où M. Sharp a fait sa déclaration.

La prestation de services publics de base ne constitue que la première étape de l'équité fiscale. Et si une péréquation accrue permettait de fournir non seulement des services publics de base dans toutes les provinces, mais des services « sensiblement comparables » à des taux d'imposition « sensiblement comparables »? En 1967, avant les chocs pétroliers, on ne prévoyait pas les différentes normes possibles. La présente étude affirme que le principe fondamental est l'équité fiscale, la péréquation à la capacité fiscale nationale moyenne par habitant étant le moyen de réaliser l'équité (bien que la formule soit imparfaite). En 1967, on n'imaginait pas que la péréquation puisse permettre plus que la prestation de services publics de base dans toutes les provinces. L'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, avec le qualificatif « sensiblement comparables », cadre davantage avec le principe fondamental de l'équité (bien qu'il ne soit pas certain que les responsables aient perçu ces nuances au moment de l'élaboration de la constitution).

Si le but de la péréquation est simplement de fournir des services publics de base dans toutes les provinces, il se peut en effet que l'inclu-

sion des rentes énormes sur les ressources énergétiques, sans modifier la formule originale, se traduise par une « surpéréquation » plutôt qu'une « sous-péréquation ». Certains observateurs acceptent l'interprétation étroite du principe de la péréquation⁷⁰.

En 1972–1973, avant le premier choc pétrolier, les gouvernements provinciaux et municipaux dans l'ensemble du pays dépensaient en moyenne 1 092 \$ par habitant au chapitre des services publics; dans les sept provinces « défavorisées », la moyenne était 1 079 \$⁷¹. Le ministre des Finances de l'époque, John Turner, a déclaré alors que le programme de péréquation serait une arme plus puissante dans la lutte contre les disparités régionales de revenu et qu'il constituait un pas vers la réalisation d'une politique fiscale équilibrée sur le plan régional⁷². En 1984–1985, le gouvernement fédéral effectuera des transferts d'environ 5,4 milliards de dollars au titre de la péréquation⁷³. Si les rentes sur les ressources énergétiques étaient égalisées intégralement, les paiements augmenteraient peut-être de beaucoup comme il est expliqué ci-dessous.

Supposons que tous les Canadiens jouissent aujourd'hui d'un niveau raisonnable (sinon comparable) de services publics et qu'à cette fin, ils sont imposés à des taux raisonnables (sinon comparables). Les répercussions économiques et politiques des recettes provenant des ressources naturelles sont-elles si grandes qu'il y a lieu de viser un degré d'équité fiscale plus élevé que cette notion étroite de la péréquation? On peut soutenir que le mécanisme devrait avoir pour but l'équité horizontale, la justice distributive, le partage égal de la capacité fiscale. On peut également avancer l'argument que le recyclage des rentes sur l'énergie est avantageux pour l'économie nationale. Courchene condamne l'utilisation de la moyenne des cinq provinces représentatives; il affirme que cette nouvelle formule est relativement inefficace parce qu'elle atténue la portée des recettes provenant des ressources, lesquelles provoquent en grande partie les écarts d'avantages fiscaux nets entre les provinces⁷⁴.

D'autre part, il y a des arguments en faveur d'un partage inégal de la capacité fiscale. Premièrement, si une province productrice perdait toutes ses rentes sur l'énergie en sus de la capacité fiscale nationale moyenne, elle aurait moins intérêt à exploiter ses ressources. Il est vrai que le Trésor provincial bénéficierait indirectement de la mise en valeur des ressources sous la forme d'un rendement accru de l'impôt sur le revenu grâce à l'expansion de l'emploi et de l'activité commerciale, mais il perdrait les redevances considérables qu'il touche présentement. Deuxièmement, la propriété provinciale des ressources est un fait qui porte beaucoup de personnes à croire qu'en qualité de propriétaire, le gouvernement provincial devrait recevoir une plus grande part, par habitant, de ses rentes sur l'énergie que l'ensemble du pays par l'entremise du gouvernement fédéral. Troisièmement, bien que le programme de péréquation ait servi à réduire les disparités régionales, l'objet n'a pas été d'égaliser les capacités fiscales des provinces. Il est vrai que la

capacité fiscale des provinces « défavorisées » a été relevée à la norme et que les habitants des provinces plus riches ont contribué à cette péréquation en payant des impôts plus élevés sur leurs revenus, mais les gouvernements des provinces riches possèdent toujours une capacité fiscale supérieure à la norme.

La montée du prix du pétrole qui accompagnera la déréglementation des prix (une politique déclarée du gouvernement fédéral)⁷⁵ risque de provoquer une poussée inflationniste et une récession. L'augmentation du prix du pétrole est une tactique logique premièrement pour réduire les disparités économiques attribuables au plafonnement du prix intérieur au-dessous du cours mondial et, deuxièmement, pour favoriser la conservation en diminuant la consommation par suite de la hausse du prix. Si le gouvernement recyclait une partie de ses recettes supplémentaires provenant des ressources en baissant les impôts (en accordant par exemple des crédits d'impôts individuels remboursables), l'effet inflationniste et récessionniste de la montée des prix serait annulé ou au moins atténué. Un programme de péréquation intégrale aurait probablement le même effet grâce à une diminution de l'impôt provincial; en d'autres mots, puisque les provinces reçoivent plus d'argent au titre de la péréquation, elles peuvent baisser leurs taux d'imposition. Il y a donc un effet anti-inflationniste de recyclage.

Sur le plan politique, il serait peut-être plus alléchant de céder une partie des rentes sur les ressources énergétiques au gouvernement fédéral qui les recyclerait directement à tous les individus (sous la forme, par exemple, d'un dégrèvement au titre de l'énergie). Certains soutiennent que si les avantages des recettes énergétiques étaient distribués aux individus plutôt qu'aux gouvernements provinciaux, un tel plan répugnerait moins aux provinces productrices, serait plus acceptable à l'ensemble des Canadiens en général et, par conséquent, aurait plus d'attrait politique auprès du gouvernement fédéral. Les recettes provenant des ressources sont prélevées en grande partie auprès des consommateurs qui n'habitent pas la province bénéficiaire. Cependant, puisque toutes les provinces, sauf l'Alberta, ont de lourds déficits budgétaires, on pourrait avancer des arguments en faveur de la distribution directe des avantages des recettes énergétiques aux gouvernements provinciaux. Ces thèses sont examinées à la section suivante de la présente étude.

La réforme du programme de péréquation : quelques propositions

Courchene et Coplestone proposent un régime de péréquation à deux paliers et la création d'un fonds interprovincial des rentes sur les ressources⁷⁶. Au premier palier, les droits de péréquation seraient calculés

conformément à la formule existante et Ottawa financerait les transferts. Le deuxième palier porterait sur les recettes provenant des ressources. Les droits de péréquation seraient fonction des recettes par habitant que la province tire de ses ressources naturelles en comparaison de la moyenne nationale. Les provinces qui auraient des droits positifs recevraient des paiements du fonds interprovincial, mais ces transferts correspondraient à un pourcentage seulement de la somme requise pour effectuer une redistribution intégrale de ces rentes. Le fonds serait alimenté par les provinces productrices qui y verseraient périodiquement des contributions volontaires convenues. En 1979–1980, si le partage s'était effectué à 50 %, l'Alberta aurait versé 1,106 milliard de dollars au fonds; son revenu par habitant, qui correspondait à environ 163 % de la moyenne nationale, aurait diminué à 139 % de la moyenne nationale si le régime à deux paliers avait été implanté⁷⁷. Les trois provinces de l'Ouest ont toutes rejeté cette proposition, soutenant, peut-être avec un brin d'ironie, qu'un tel régime minera le caractère fédéral du Canada.

Courchene a estimé récemment que sous ce régime à deux paliers, le Trésor fédéral aurait versé 3,409 milliards de dollars en 1982–1983 au titre de la péréquation au premier palier, soit près de deux milliards de moins que si la norme de la moyenne nationale avait été conservée comme pierre de touche de la formule⁷⁸. Si le taux de cotisation au deuxième palier avait été fixé à 33 1/3 %, les provinces de l'Ouest auraient versé 2,4117 milliards au fonds interprovincial. Les deux paliers sont interdépendants. Une province qui affiche des droits positifs au deuxième palier recevrait un paiement égal à la différence entre ces droits et les droits négatifs qu'elle pourrait avoir au premier palier⁷⁹. Ainsi, en 1982–1983, l'Ontario aurait eu droit à un paiement de 1,119 milliard de dollars au deuxième palier, mais comme elle aurait affiché des droits négatifs de 0,7224 milliard au premier palier, ses droits nets se seraient chiffrés à 0,3895 milliard⁸⁰.

Courchene attribue plusieurs avantages au régime à deux paliers qu'il propose. Premièrement, il réglerait le problème du financement inique inhérent à la vieille formule de péréquation selon laquelle la source de l'augmentation des paiements de péréquation diffère géographiquement de la source des recettes dont Ottawa a besoin pour payer ces hausses. En d'autres termes, le financement de la péréquation concorderait davantage avec la « capacité contributive⁸¹ ». Comme le deuxième palier prévoit en réalité un transfert direct des provinces « riches » aux provinces « défavorisées », Courchene estime que ce régime de péréquation est plus efficient qu'un régime fondé sur la moyenne nationale représentative. De plus, le régime à deux paliers conduirait à une diminution du secteur public dans son ensemble car il transférerait simplement des recettes existantes d'une juridiction à d'autres au lieu de

nécessiter de nouveaux prélèvements pour financer la péréquation. De plus, le gouvernement fédéral réaliserait des économies considérables, soit près de 2 milliards de dollars en 1982–1983.

La République fédérale d'Allemagne possède un régime de péréquation à deux paliers. Le premier palier est financé au moyen d'une taxe spéciale, tandis que le deuxième est un fonds inter-Länder⁸².

Le professeur John Helliwell a proposé que le régime actuel de péréquation soit remplacé par un régime interprovincial de partage des recettes. Le régime fixerait des taux communs d'imposition et de prestation, mais le taux de redistribution serait établi au moyen de négociations interprovinciales⁸³. Ainsi, le plafond serait fonction de la générosité des provinces productrices. Helliwell et Scott proposent que toutes les provinces versent 25 % de leurs recettes totales normalisées au fonds commun devant être partagé⁸⁴.

Walter Gainer et Thomas Powrie⁸⁵ traiteraient les rentes que les gouvernements touchent sur leurs ressources de la même manière que s'il s'agissait d'un particulier ou d'une société. L'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* interdit l'imposition entre gouvernements et oblige ainsi le gouvernement fédéral et les provinces à négocier des ententes de partage des recettes. Cette proposition prévoit aussi le versement périodique, par les provinces productrices, de paiements volontaires convenus. Cependant, cette idée a été rejetée, du moins pour le moment, par suite de l'Entente Canada-Alberta concernant la tarification de l'énergie et les questions fiscales connexes, conclue le 1^{er} septembre 1981, et de l'Accord de l'Ouest du 28 mars 1985, qui établissent un mécanisme de partage des recettes en dehors de la péréquation.

Dans *Le financement de la Confédération*⁸⁶, le Conseil économique du Canada exprime l'avis que les rentes rattachées à l'énergie devraient revenir principalement aux provinces en raison de leurs titres de propriété et de leurs pouvoirs constitutionnels; le Conseil a peut-être envisagé la péréquation comme la simple obligation de la part du gouvernement fédéral de permettre aux provinces de fournir des services publics de base. Le Conseil a cependant proposé que dans la formule, les rentes sur l'énergie qui sont égalisées et redistribuées aux habitants de la province soient assujetties à un impôt fédéral fictif⁸⁷. Il faut croire que le gouvernement fédéral obtiendrait les fonds au moyen d'une entente fédérale-provinciale. La formule que propose le Conseil ne tiendrait pas compte des recettes déposées dans un « fonds du patrimoine » jusqu'à ce que les habitants de la province en tirent des avantages.

Dans son document budgétaire de 1980 intitulé *Equalization and Fiscal Disparities in Canada*, le gouvernement de l'Ontario a formulé plusieurs propositions. Le scénario II est une variante de la formule Courchene-Copplestone. Le financement du deuxième palier serait assuré par les provinces dont la capacité fiscale par habitant est supérieure à la moyenne nationale; celles-ci verseraient 25 % de leur sur-revenu prove-

nant des ressources à un fonds commun. Les provinces dont la capacité fiscale par habitant est inférieure à la moyenne nationale recevraient, du fonds, un paiement correspondant à 25 % de leur insuffisance au chapitre des ressources. Cependant, l'Ontario a aussi proposé que ses droits positifs au deuxième palier ne soient pas soustraits de ses droits négatifs au premier palier; beaucoup s'opposent sans doute à cette approche.

Réaliser l'équité fiscale

Pour des raisons d'efficacité économique et d'équité fiscale, mais principalement pour le dernier motif qui est suffisant en soi, la péréquation devrait être accrue. Une plus grande redistribution des recettes provinciales pourrait ramener la capacité fiscale de toutes les provinces plus près de la même norme approximative.

S'il faut modifier la Constitution, une disposition pourrait théoriquement être adoptée pour permettre au gouvernement fédéral d'imposer les biens des provinces (en l'occurrence, les rentes sur les ressources) et à cette fin modifier l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1982* dans la mesure nécessaire pour redistribuer la capacité fiscale des provinces de manière à satisfaire aux prescriptions du paragraphe 36(2). Le simple fait d'envisager une telle réforme semble témoigner d'une grande naïveté politique. Une telle proposition se heurte aussi à la propriété provinciale des terres selon l'interprétation qu'un grand nombre de Canadiens donnent à ce concept. Ceci dit, il ne faut pas oublier que la mise en oeuvre d'une telle proposition augmenterait les recettes de la plupart des provinces.

Le gouvernement fédéral pourrait, évidemment, redistribuer une partie des rentes sur les ressources énergétiques en exerçant ses pouvoirs en matière de commerce pour plafonner les prix. Or, la déréglementation du prix du pétrole est logique du point de vue économique, mais les quasi-redevances fédérales comme la taxe sur les recettes pétrolières et gazières sont jugées peu appropriées étant donné que les ressources appartiennent aux provinces et que les provinces sont habilitées aux termes de la constitution à administrer leurs ressources⁸⁸. La réglementation fédérale des prix et les quasi-redevances fédérales ne conviennent donc pas pour redistribuer les recettes provenant des ressources ni pour égaliser davantage la capacité fiscale des provinces. La modification de l'article 125 de manière à permettre au gouvernement fédéral d'imposer les biens des provinces, même dans le but restreint de financer la péréquation, répugnerait peut-être encore davantage à un grand nombre de Canadiens.

Une solution : modifier la Constitution

Il existe une solution plus acceptable : les provinces pourraient s'engager aux termes de la Constitution à financer une partie de la

péréquation. Une telle approche cadre avec le régime à deux paliers proposé par Courchene et Copplestone, avec les propositions formulées dans le budget de 1980 de l'Ontario et avec le régime de partage des recettes entre les provinces que Helliwell et Scott proposent. Cependant, toutes ces réformes proposées seraient apparemment axées sur des négociations fédérales-provinciales quinquennales menées dans le cadre de la reconduction du programme de péréquation. Il n'est pas réaliste de croire qu'un tel mécanisme peut fonctionner, étant donné les forces politiques qui contraignent souvent certaines provinces à agir dans leurs propres intérêts. Le gouvernement fédéral et les provinces doivent s'entendre périodiquement sur les modalités et le fonctionnement de la péréquation; cela va sans dire, mais comme le soutient la présente étude, l'équité fiscale est la pierre angulaire et le principe fondamental de l'institution de base de la nation. Le principe est enchâssé à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais les moyens à prendre pour l'appliquer n'y sont pas précisés. Étant donné la nature unique des recettes tirées des ressources, les provinces doivent être tenues, aux termes de la Constitution, de verser une partie de leur capacité fiscale excédentaire à un fonds de péréquation.

En conséquence, la présente étude recommande que le gouvernement fédéral et les provinces entament des négociations en vue de modifier le paragraphe 32(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* afin que cette disposition porte que les parlements et les gouvernements provinciaux, tout comme le Parlement et le gouvernement du Canada « prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation ». Lorsque le ministre des Finances de l'époque, Allan MacEachen, a comparu devant le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, il a exprimé l'avis que le concept d'un régime à deux paliers concordait avec le principe de la péréquation tel qu'il était énoncé dans la version préliminaire du présent paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*; cependant, cette première version faisait état des deux paliers de gouvernement, alors que la version définitive ne lie que le Parlement et le gouvernement du Canada⁸⁹. En conséquence, le paragraphe 36(2) peut être interprété comme excluant un fonds interprovincial de partage des recettes⁹⁰. La présente étude propose également qu'un troisième paragraphe soit ajouté à l'article 36; cette disposition, qui ferait l'objet de négociations fédérales-provinciales, établirait le cadre général de la mise en oeuvre d'un programme de péréquation dans le but de réaliser le fédéralisme fiscal équitable qui est maintenant sanctionné par les principes énoncés aux paragraphes 36(1) et (2). Ces deux mesures législatives pourraient établir un cadre général de principes et d'engagements et préciser les modalités essentielles de l'obligation des provinces. Ce cadre pourrait prendre la forme d'un régime à deux paliers, le gouvernement fédéral finançant les droits de péréquation du premier palier.

Cette approche signalerait le retour à une norme axée sur la capacité fiscale nationale moyenne par habitant et elle permettrait de redistribuer une partie des recettes provenant des ressources aux provinces « défavorisées » afin de les relever plus près de la norme nationale moyenne qu'aujourd'hui. Les recettes tirées des ressources naturelles influeraient sur le montant des paiements de péréquation. Le deuxième palier de péréquation serait financé par les provinces productrices bien nanties en ressources.

Les droits de péréquation au deuxième palier pourraient être structurés de diverses façons, notamment au moyen du modèle Courchene-Copplestone qui est décrit plus haut. Par ailleurs, les provinces dont la capacité fiscale par habitant est supérieure à la moyenne nationale pourraient verser, à un fonds de deuxième palier, une somme égale à un pourcentage, disons 25 %, de leur capacité fiscale excédentaire ou à 25 % de leur sur-revenu provenant des ressources (qui serait calculé en établissant les recettes par habitant que la province tire de ses ressources par rapport à la moyenne nationale correspondante), si ce dernier montant est le moins élevé. Les provinces dont la capacité fiscale par habitant est inférieure à la moyenne nationale recevraient des paiements de ce fonds par l'entremise du Trésor fédéral. Les paiements, qui seraient calculés par habitant, seraient versés à la province affichant le plus grand écart jusqu'à ce que sa capacité soit relevée au niveau de la deuxième province déficitaire, puis les paiements seraient versés à ces deux provinces jusqu'à ce que leur capacité atteigne celle de la province juste au-dessus d'elles, et ainsi de suite selon l'ordre d'importance de l'insuffisance de la capacité fiscale.

Ainsi, à tous les cinq ans, il faudrait renégocier et reformuler seulement des modalités relativement mineures du programme de péréquation. Les principes fondamentaux et le mécanisme de financement de base seraient formulés clairement dans la Constitution et serviraient à amener la nation plus près d'un véritable fédéralisme fiscal équitable.

L'exemple de l'Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse

L'accord sur la gestion des ressources pétrolières et gazières que le gouvernement fédéral et la Nouvelle-Écosse ont conclu le 2 mars 1982 offre un exemple utile d'une autre approche au partage des rentes sur les ressources. La *Loi sur l'Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières*⁹¹ donne force de loi à cet accord.

Aux termes de cette entente, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse reçoit toutes les recettes provenant de l'exploitation des gisements au large de ses côtes aussi longtemps que sa capacité fiscale par habitant, y compris sa part des recettes tirées de l'off-shore, ne dépasse pas 110 % de la moyenne nationale (plus deux points de pourcentage pour chaque

point de pourcentage du taux de chômage annuel moyen de la province en sus du taux national correspondant)⁹². Par la suite, le partage des recettes se fait en trois tranches. La province reçoit 80 % des recettes différentielles si sa capacité fiscale par habitant se situe entre 110 % et 120 % de la moyenne nationale⁹³. Dans la deuxième tranche, la province touche 50 % des recettes différentielles si sa capacité fiscale par habitant est entre 120 % et 130 % de la moyenne nationale. Lorsque sa capacité fiscale dépassera le cap de 130 %, la province touchera un pourcentage encore moindre des recettes différentielles et un plafond global est prévu lorsque la capacité fiscale de la province sera supérieure à 140 % de la moyenne nationale.

Cette formule présente plusieurs avantages : notamment, elle fonctionne comme un impôt progressif et comporte ainsi un élément considérable d'équité verticale. Si elle était appliquée aux rentes sur les ressources situées à l'intérieur des frontières provinciales, elle se traduirait par une péréquation beaucoup plus grande dans les domaines où des disparités considérables de capacité fiscale se manifestent, comme ce fut le cas au cours de la dernière décennie avec la crise de l'énergie. Par ailleurs, de légères hausses de la capacité fiscale attribuables à la montée des rentes au delà de la moyenne nationale (une marge de 10 % dans le cas des ressources off-shore de la Nouvelle-Écosse) ne déclencheraient pas le mécanisme de redistribution. Enfin, étant donné la distinction fondamentale entre le gouvernement qui est propriétaire et le gouvernement qui est maître d'oeuvre et entre les terres provinciales et les terres du Canada au large des côtes, la formule adoptée pour redistribuer les rentes tirées des ressources devrait laisser à la province un pourcentage important, disons 50 %, des recettes différentielles. Si l'on élimine la disposition de plafonnement, la formule de la Nouvelle-Écosse présente un modèle utile. Dans une version adaptée aux rentes sur les ressources provinciales intérieures, la province productrice ne contribuerait pas au fonds de péréquation du deuxième palier aussi longtemps que sa capacité fiscale par habitant ne dépasserait pas 110 % de la moyenne nationale. Passé ce seuil, elle verserait des contributions dont le montant augmenterait progressivement en fonction de l'excédent de sa capacité fiscale en sus de la moyenne nationale; ses contributions seraient plafonnées à 50 % des rentes différentielles sur les ressources énergétiques une fois que sa capacité fiscale par habitant dépasserait 130 % de la moyenne nationale.

Comme le gouvernement fédéral a l'intention de traiter les ressources au large des côtes comme si elles étaient situées sur la terre ferme et à l'intérieur des frontières de la province attenante, à preuve l'Accord Atlantique (et la déclaration que l'Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse serait modifié de manière à donner à la Nouvelle-Écosse les mêmes avantages que ceux qui furent consentis à Terre-Neuve aux termes de l'Accord Atlantique), la formule de redistribution

qui est proposée ci-dessus devrait s'appliquer à toutes les recettes provenant des ressources où qu'elles soient situées. En d'autres mots, étant donné la prémisse de l'Accord Atlantique portant l'absence de distinction entre les ressources situées sur la terre ferme et les ressources situées au large des côtes, toute redistribution des rentes provinciales sur les ressources effectuée dans le cadre d'un régime à deux paliers ne devrait tenir aucun compte de l'emplacement des ressources.

Il est également conseillé que la formule ordinaire de péréquation tienne compte de toutes les recettes provenant des ressources au même titre que les recettes que les provinces tirent d'autres sources. Il ne devrait pas y avoir de paiements compensatoires spéciaux, établis bilatéralement, comme ceux qui sont prévus dans l'entente conclue avec la Nouvelle-Écosse⁹⁴ et dans l'Accord Atlantique et qui ont été sévèrement critiqués. Le programme de péréquation devrait s'appliquer uniformément à toutes les provinces.

Grâce à l'enchâssement dans la Constitution d'un régime de péréquation à deux paliers, il y aurait un mécanisme d'ajustement, assorti de droits et de devoirs constitutionnels, pour faire face aux fluctuations de la prospérité qui se manifesteront entre les régions au fil des années. Le pays ne peut pas se permettre de ne pas avoir un mécanisme de partage adéquat pour combler les écarts actuels dans la capacité fiscale des provinces. Il est encore plus important d'implanter un mécanisme qui parera à toute crise énergétique éventuelle et à toute nouvelle hausse des rentes sur l'énergie, notamment si le gouvernement fédéral songe à céder son pouvoir constitutionnel sur le plateau continental aux provinces côtières attenantes en enchâssant dans la Constitution l'Accord Atlantique ainsi que tout accord sur les ressources off-shore qu'il conclura dans l'avenir avec les autres provinces côtières.

La comptabilisation de toutes les sources de recettes provinciales

Étant donné les principes énoncés à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'obligation du Parlement et du gouvernement du Canada de faire des paiements de péréquation devrait reposer sur un régime qui tient compte de toutes les sources de recettes provinciales, mais qui mesure néanmoins la capacité fiscale par habitant de chaque province en fonction de la moyenne nationale. Cependant, comme il en résulterait un fardeau financier excessif pour le Parlement et le gouvernement fédéral à cause de la péréquation rattachée aux rentes sur les ressources, l'obligation du Parlement et du gouvernement fédéral de faire des paiements de péréquation au premier palier devrait être assujettie à un plafond par rapport aux paiements de l'année précédente, par exemple au taux annuel de croissance du produit national brut (comme c'est le cas présentement). Il est vrai que limiter la majoration des paiements de

péréquation à la hausse du PNB, une pratique qui date des arrangements fiscaux de 1982–1987, constitue un écart du principe de l'équité fiscale, mais une province productrice serait tenue de contribuer au fonds de péréquation du deuxième palier dans tous les cas, même si le Parlement et le gouvernement du Canada réussissaient au premier palier à relever la capacité fiscale par habitant des provinces défavorisées à la moyenne nationale à l'intérieur du plafond fixé. Le cas échéant, le paiement de la province productrice au deuxième palier servirait à réduire le paiement de péréquation que le gouvernement fédéral devrait faire autrement. Le paiement de péréquation ne dépasserait pas le plafond de la hausse du PNB, mais il proviendrait nécessairement des rentes sur les ressources et, par conséquent, la redistribution des provinces jouissant d'une capacité fiscale excédentaire devrait avoir lieu tout de même.

Jusqu'à maintenant, les provinces productrices de l'Ouest et Terre-Neuve se sont opposées farouchement à toute proposition qu'une partie des recettes qu'elles tirent de leurs ressources soit affectée à la péréquation. Cependant, si les modifications proposées à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* étaient accompagnées d'un remaniement général de l'institution de base de la nation, ce dans le cadre d'un grand projet d'expansion économique et de développement du pays, une telle approche serait peut-être considérée comme souhaitable et réalisable. Dans le contexte d'une nouvelle « Politique nationale » d'envergure globale, le fédéralisme fiscal équitable serait perçu comme un élément clé de cette orientation.

L'hydro-électricité

Bien que ce soient les recettes pétrolières et gazières qui aient perturbé le régime de péréquation au cours de la dernière décennie, il est souligné que dans l'ensemble, les propositions formulées portent sur les rentes tirées non seulement des ressources énergétiques, mais de toutes les ressources naturelles. Il serait discriminatoire et injuste de limiter les réformes au pétrole et au gaz naturel; toutes les recettes provenant des ressources doivent être comptabilisées. Les rentes sur l'hydro-électricité auxquelles les provinces renoncent devraient aussi être prises en considération. Le Québec et le Manitoba produisent d'énormes quantités d'hydro-électricité qu'ils vendent à prix réduit aux consommateurs de la province; par conséquent, les rentes économiques tirées de cette ressource ne sont pas partagées dans le cadre du programme de péréquation. De plus, les deux provinces bénéficient de droits de péréquation beaucoup plus élevés que les paiements auxquels elles seraient admissibles si ces sources de recettes étaient comptabilisées correctement. Tout mécanisme national de partage doit tenir compte des recettes provenant des activités actuelles du gouvernement qui dépassent le cadre du programme officiel de péréquation. Selon les estimations du

Conseil économique du Canada, si toutes les recettes tirées des ressources, y compris les rentes sur l'hydro-électricité, étaient égalisées intégralement, les paiements de péréquation versés au Manitoba et au Québec diminueraient du tiers environ, alors que les paiements versés à l'Île-du-Prince-Édouard et à la Nouvelle-Écosse augmenteraient de 13 % à 15 %⁹⁵.

Dans son rapport de 1982, intitulé *Le financement de la Confédération*, le Conseil économique du Canada estime qu'en 1980-1981, si toutes les recettes provenant des ressources avaient été comptabilisées, sauf les rentes sur l'hydro-électricité, et si les droits de péréquation n'avaient pas été assujettis à un plafond, les paiements auraient été presque le double des sommes versées selon le régime actuel⁹⁶. Cependant, puisque la majoration des paiements est plafonnée au taux de croissance du PNB, les paiements versés entre 1982-1983 et 1986-1987 augmenteraient de 8 % seulement dans ce scénario par rapport aux montants versés selon le régime actuel⁹⁷. Si les rentes sur l'hydro-électricité étaient comptabilisées, la hausse serait encore plus faible. L'inclusion des rentes sur l'hydro-électricité réduirait les paiements de péréquation parce qu'elle donnerait une répartition nationale plus égale des recettes provenant des ressources que sous la formule actuelle.

Courchene, Helliwell et Scott, le Conseil économique du Canada et, dans l'ensemble, tous les partisans d'une forme de partage interprovincial des recettes soutiennent que la formule adoptée doit tenir compte des rentes et des recettes effectives et virtuelles rattachées aux ressources. Tous préconisent l'inclusion des rentes sur l'hydro-électricité auxquelles les provinces renoncent, bien que la quantification de ces rentes soit plutôt imprécise⁹⁸. Il se peut que dans 25 ans, la principale source de recettes provenant des ressources soient les rentes sur l'hydro-électricité plutôt que les rentes sur les combustibles fossiles.

La politique nationale de l'énergie

Les propositions formulées dans la présente étude ont pour but l'équité fiscale, c'est-à-dire ramener la capacité fiscale par habitant de toutes les provinces plus près de la moyenne nationale. Comme il est précisé plus haut, le rapport Rowell-Sirois soulignait que de telles propositions se traduiraient par la matérialisation d'un fédéralisme qui garantira une saine autonomie locale tout en permettant le développement d'une nation forte et plus unie.

Un meilleur mécanisme général de partage des recettes provenant des ressources aiderait aussi à réaliser les objectifs de la politique économique nationale ainsi que de la politique énergétique nationale. Pour ce qui est de l'économie nationale, les grands chocs provoqués par la crise énergétique de 1973-1981 auraient été amortis si un programme complet de péréquation avait existé et si le prix des ressources naturelles avait été

fixé selon leurs rentes économiques, la péréquation étant alors financée au moyen des recettes tirées des ressources plutôt que de l'impôt général. Si les ressources intérieures s'étaient vendues au prix mondial, les rentes produites par la montée du prix mondial auraient été recyclées automatiquement. La baisse du pouvoir d'achat et la hausse des taux de chômage et d'inflation dans les provinces consommatrices auraient été atténuées. Les migrations provoquées par le régime fiscal auraient aussi été moins fortes. Les confrontations fédérales-provinciales auraient été évitées et le gouvernement fédéral n'aurait pas eu à prendre des mesures unilatérales en plafonnant les prix et imposant des taxes spéciales sur l'énergie, mesures qui furent porteuses d'inefficiences et de coûts de transaction.

Les réformes constitutionnelles proposées pourraient être apportées dans le cadre du démantèlement du Programme énergétique national (PEN) par l'Accord de l'Ouest signé le 28 mars 1985, le gouvernement fédéral et les trois provinces de l'Ouest. L'Accord de l'Ouest (qui est analysé plus loin) aidera à mieux garantir les approvisionnements d'énergie et à stimuler le secteur énergétique dans les provinces productrices de cette région. Cependant, le gouvernement fédéral a adopté le PEN dans le cadre de son budget du 28 octobre 1980 en grande partie parce que l'impôt fédéral sur le revenu et les plafonds sur les prix n'étaient pas de bons mécanismes pour partager les recettes. Aujourd'hui, nous constatons que le PEN s'est traduit par une réglementation excessive, un rendement net insuffisant pour le producteur et par un traitement discriminatoire (au détriment des terres provinciales en faveur des terres du Canada et au détriment des propriétaires étrangers, par le truchement du programme d'encouragement du secteur pétrolier). Il faut, toutefois, que les gouvernements fédéral et provinciaux règlent la question du partage des rentes sur l'énergie à l'intérieur d'un ensemble de principes clairement définis avant de pouvoir adopter une politique énergétique intérieure qui soit cohérente, stable, efficace et généralement acceptable et qui répondent aux besoins à long terme du Canada. Un mécanisme de partage adéquat et un cadre de gestion approprié et viable sont les présupposés essentiels d'une politique énergétique nationale.

Suggestions du Conseil économique du Canada

Dans son étude récente intitulée *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, le Conseil économique du Canada souligne que pour les 10 ou 15 prochaines années, la pierre angulaire de la politique énergétique devrait consister à permettre aux prix intérieurs de refléter bien davantage les valeurs économiques véritables des ressources⁹⁹ afin que la politique énergétique puisse contribuer autant que possible à la réali-

sation du but premier, à savoir augmenter le revenu des Canadiens. Selon le Conseil, la politique énergétique avait comme objectifs principaux la croissance, le développement et la gestion efficiente des ressources avant la crise pétrolière de 1973, mais au cours des douze dernières années, la priorité a été accordée à la stabilisation de l'économie et au partage des recettes provenant des ressources énergétiques par suite des deux chocs pétroliers¹⁰⁰. Le Conseil estime qu'une nouvelle politique énergétique doit, en premier lieu, remplacer la présente « panoplie de règlements et de formules de prix par une stratégie visant à faciliter l'adaptation souple des prix à l'évolution des conditions du marché¹⁰¹ ».

Les propositions du Conseil visant la reformulation de la politique énergétique nationale sont très attrayantes. Cependant, le règlement de la question du développement et de l'efficience économique signifie qu'il devrait aussi y avoir un mécanisme adéquat pour réduire les écarts dans la capacité fiscale des diverses régions.

Selon le Conseil, les relations fiscales entre les deux paliers de gouvernement devraient s'attacher à deux préoccupations principales dans la perspective de la politique énergétique. La première en est une d'équité entre tous les Canadiens à l'égard de l'impôt provincial et de la prestation de services provinciaux; l'outil utilisé pour répondre à cette préoccupation est le programme de péréquation, sujet de la présente étude. La seconde est « la participation de tous les Canadiens au financement du coût de la Nation¹⁰² »; en d'autres termes, le coût des activités et des services du gouvernement fédéral doit être réparti équitablement parmi les Canadiens en fonction de leur capacité contributive¹⁰³.

Le Conseil affirme que la rente sur les ressources devrait revenir au propriétaire, à savoir la province, et que « le gouvernement fédéral devrait pouvoir négocier l'accès à une partie de cette rente, quelle que soit la façon dont elle est perçue et redistribuée par le gouvernement de la province¹⁰⁴ ». Cependant, il voit l'entente sur le partage des rentes qu'il propose comme une entente à plus long terme nécessitant de longues négociations, tandis que l'amélioration de la gestion des ressources pourrait être amorcée immédiatement¹⁰⁵.

Le gouvernement fédéral a conclu l'Accord de l'Ouest avec l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan le 28 mars 1985, et par ce fait, il a effectivement mis fin au Programme énergétique national et a adopté presque toutes les recommandations du Conseil économique du Canada visant la gestion du pétrole et du gaz naturel. Ainsi, l'Accord de l'Ouest amènera la déréglementation du prix du pétrole à compter du 1^{er} juin 1985, et le gouvernement prévoit libérer le prix du gaz naturel dans un avenir prochain. De plus, la pléthore de taxes fédérales spéciales, subventions d'encouragement et compensations d'impôts sera éliminée progressivement. Au moyen de l'Accord de l'Ouest, le gouver-

nement fédéral transformera le secteur pétrolier et gazier d'un système coûteux et excessivement réglementé en un système axé sur le libre jeu des mécanismes du marché.

Pendant, l'Accord de l'Ouest nie implicitement le besoin d'implanter un mécanisme équitable pour partager les rentes sur les ressources. Il aura pour effet de réduire les recettes du gouvernement fédéral au rendement de l'impôt sur le revenu. Il ne traite pas des problèmes relevés dans la présente étude et dans celle du Conseil économique du Canada, relatifs aux relations fiscales entre les deux paliers de gouvernement dans la perspective de la politique énergétique. La question de la péréquation n'est pas mentionnée. Ainsi, bien que l'Accord de l'Ouest ait le grand mérite de libéraliser le secteur de l'énergie, il se tait sur les éléments les plus fondamentaux de la politique énergétique au cours des 12 dernières années, à savoir le partage équitable des rentes et un mécanisme adéquat pour réaliser cet objectif.

Bien que les gisements pétroliers à bas coût du bassin sédimentaire de l'Ouest aient presque tous été mis en valeur, il reste de vastes réserves de gaz naturel à bas coût ainsi que des réserves de pétrole et de gaz naturel à coût plus élevé dans les trois provinces de l'Ouest ainsi que dans les terres du Canada (le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le plateau continental au large des côtes); le coût de production de ces réserves demeure inférieur au prix mondial. De plus, le prix mondial du pétrole peut augmenter de nouveau et ce plus rapidement que le taux d'inflation. Dans le long cours, seules l'Arabie Saoudite, l'Iran et l'Iraq, dans le monde qui n'est pas sous la domination de l'URSS, auront des réserves de pétrole excédentaires considérables à exporter. La stabilité et l'orientation politique de ces pays, ainsi que leur capacité en tant que noyau central de l'OPEP, influenceront beaucoup sur le prix mondial du pétrole dans l'avenir et sur la sécurité des approvisionnements dans le monde libre. Comme le Canada ne détermine pas le prix mondial du pétrole, l'avenir offre de grands risques et de riches promesses dans la mise en valeur des réserves canadiennes de pétrole et de gaz naturel. La sécurité des approvisionnements — un objectif national axé sur l'exploitation des réserves canadiennes — et la question de l'exportation des excédents dépendront en grande partie du prix qui, à son tour, nécessite un examen du partage des recettes entre les deux paliers de gouvernement et l'industrie. Pour maximiser le bien-être des Canadiens, il faut que le prix des ressources naturelles soit établi de manière à correspondre à leur rente économique (leur apport marginal au produit national brut) et que cette rente soit partagée équitablement.

Les avantages pour les provinces productrices

Le règlement du problème du partage équitable des recettes faciliterait l'exécution de l'ensemble des dispositions constitutionnelles relatives aux ressources naturelles. Les provinces productrices seraient libres

d'agir en qualité de propriétaires, régisseurs et administrateurs de leurs ressources comme l'envisageait la *Loi constitutionnelle de 1867* (articles 109, 92(5), (13), (16) et 92A), sous la seule réserve du partage traditionnel des pouvoirs qui habilite le Parlement dans les domaines des échanges et du commerce, des ouvrages et entreprises d'intérêt interprovincial et lui confère un pouvoir déclaratoire (paragraphe 91(2), (29) et 92(10)a) et c)) ainsi qu'un pouvoir résiduel et le pouvoir d'intervenir dans des urgences aux termes de l'article sur la paix, l'ordre public et le bon gouvernement. En qualité de propriétaires, les gouvernements provinciaux toucheraient les rentes sur les ressources en utilisant les mécanismes de perception qu'ils voudraient. Aux termes de l'article 36 modifié de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les provinces s'engageraient uniquement à verser la part convenue de leurs recettes au gouvernement fédéral comme intermédiaire du deuxième palier de péréquation aux provinces « défavorisées ».

De plus, la charge de l'exploitation et de la mise en valeur des ressources naturelles incomberait de nouveau aux provinces productrices. La réglementation fédérale des prix, c'est-à-dire leur fixation à des niveaux inférieurs au cours mondial, ne serait pas jugée nécessaire pour redistribuer les rentes sur l'énergie et la province percevrait des rentes en prélevant des primes, des redevances à la production et des loyers sur les minerais qui lui appartiennent ou des taxes à la production sur les propriétés détenues en franche tenure. Le gouvernement provincial serait chargé de financer la mise en valeur des ressources situées sur ses terres lorsqu'il peut en tirer des rentes. La gestion des ressources serait plus efficace dans l'ensemble. Les quasi-redevances fédérales, comme la taxe sur les recettes pétrolières et gazières et la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires, ne seraient pas nécessaires. L'idéal serait que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient leurs mécanismes de perception des rentes de sorte qu'ils s'appliquent aux recettes nettes, la fixation des taux d'impôt et des taux de redevance étant assujettie à des conditions de concurrence, mais les incitations économiques privées étant largement épargnées.

La présente étude propose de régler le problème du partage des rentes sur les ressources en incorporant à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* un mécanisme de partage qui faciliterait la péréquation. Si un mécanisme équitable et adéquat, comme celui qui est prévu dans l'entente entre le Canada et la Nouvelle-Écosse¹⁰⁶, était implanté, le gouvernement fédéral devrait s'abstenir de taxer les recettes tirées des ressources dans les provinces productrices, sauf sous la forme de l'impôt général sur le revenu des membres de l'industrie.

Selon les estimations du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, la péréquation de 30 % de toutes les recettes provenant des ressources naturelles coûterait 3 622,6 millions de dollars en 1986-1987; 65 millions

viendraient de la Saskatchewan, 3 463,1 millions de l'Alberta et 94,5 millions de la Colombie-Britannique¹⁰⁷. Au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1983, le gouvernement fédéral a perçu au total 3 476 millions de dollars au titre de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières, de la taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz et du droit sur les exportations de pétrole¹⁰⁸. Le gouvernement fédéral pourrait apporter un contrepoids à l'augmentation des paiements de péréquation que provoqueraient les contributions des provinces productrices dans un régime à deux paliers en éliminant ses taxes d'accise spéciales perçues au niveau du producteur.

L'évolution future du prix mondial du pétrole est très incertaine présentement. Il se peut fort bien qu'à long terme, le prix augmente de nouveau et peut-être en flèche; pour parer à cette éventualité, il faut établir dès maintenant une formule et un mécanisme de péréquation qui permettront de parvenir à un fédéralisme fiscal équitable.

D'autre part, le prix du pétrole peut chuter à court terme, étant donné l'impuissance manifeste de l'OPEP à contrôler les approvisionnements. Ce phénomène incitera peut-être le gouvernement à adopter des mesures d'un autre genre dans la poursuite du même but, à savoir la réalisation d'un fédéralisme fiscal équitable. De concert avec les États-Unis ou, encore mieux, dans le cadre d'une entente générale conclue avec les pays membres de l'Organisation de coopération et développement économiques, le Canada pourrait fixer un prix minimum relativement élevé pour le pétrole. En complément, le gouvernement pourrait imposer une taxe sur les importations de pétrole de sorte que le prix minimum des importations soit égal au prix minimum intérieur. Ces mesures donneraient aux investisseurs internationaux la sécurité financière qu'ils requièrent et elles fourniraient aux économies de l'Ouest canadien le prix de référence nécessaire pour parvenir à la sécurité des approvisionnements grâce à une auto-suffisance accrue. Beaucoup de grands projets énergétiques coûteux pourraient aller de l'avant, un prix minimum étant garanti. Le Canada pourrait obtenir des marchés avantageux d'exportation d'énergie à plus long terme. Dans l'ensemble, le Canada peut gagner énormément à exploiter ses avantages comparatifs dans le commerce de l'énergie; les grands gagnants seraient les provinces productrices de l'Ouest et les provinces qui tirent des recettes de la mise en valeur des ressources situées au large de leurs côtes. Si le Canada adoptait cette stratégie, il se peut fort bien (si le prix du pétrole de l'OPEP tombait au-dessous du prix minimum intérieur) que les habitants des provinces consommatrices paient encore une fois (comme dans le cadre de la politique nationale du pétrole de 1961) un prix supérieur au cours mondial afin d'assurer la sécurité nationale des approvisionnements et de favoriser le développement régional.

La réforme constitutionnelle proposée dans la présente étude pourrait être examinée en même temps que d'autres objectifs nationaux, notam-

ment la libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis par exemple. Enfin, une réforme aussi fondamentale que celle qui est proposée pourrait être envisagée comme un élément des concessions rationnelles et valables que tous les Canadiens sont appelés à faire au nom de l'intérêt national dans plusieurs domaines importants de la politique concernant la structure institutionnelle de la nation.

Conclusion

Depuis la Confédération, le fédéralisme fiscal équitable fait partie des fondements du Canada en tant qu'État fédéral. Cette valeur est enchâssée dans l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Pour faciliter la mise en application des principes énoncés dans cet article, il faut modifier la Constitution. Le paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* devrait être modifié de manière à obliger, en principe, les assemblées législatives et les gouvernements des provinces, tout comme le Parlement et le gouvernement du Canada, à participer au financement de la péréquation. De plus, une nouvelle disposition, le paragraphe 36(3), devrait être négociée et adoptée; elle servirait d'assise à l'établissement d'un mécanisme de partage équitable des rentes sur les ressources. Ces modifications constitutionnelles aideraient à parvenir à un fédéralisme fiscal équitable et, par conséquent, à bâtir un pays plus fort et plus uni.

Notes

La présente étude fut terminée en mai 1985. Traduction de l'anglais. L'auteur remercie Terrance Marshall, diplômé de l'école de droit Osgoode Hall de l'Université York en 1982, de sa précieuse collaboration.

1. Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 144.
2. Voir J.R. Pritchard et Jamie Benedickson, « Securing the Canadian Economic Union: Federalism and Internal Barriers to Trade » dans M.J. Trebilcock, J.R.S. Pritchard, T.J. Courchene et J. Whalley (édit.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983.
3. 30 et 31 Vict., c. 3, tel que modifié, 1982, c. 11 (R.-U.).
4. *Idem*, art. 118.
5. Voir Wilfrid Eggleston et C.T. Kraft, *Dominion-Provincial Subsidies and Grants*, étude rédigée pour le compte de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1939, p. 11 et 12.
6. *Idem*, p. 3.
7. S.R.C., Annexe n° 8, art. 25.
8. *Supra*, n. 5, p. 12.
9. *Idem*, p. 19.
10. 7 Édouard VII, c. 11 (R.-U.).
11. *Supra*, n. 5, p. 86-88.

12. Association canadienne d'études fiscales, *The National Finances*, Toronto, la Fondation, 1983, « An analysis of the revenues and expenditures of the Government of Canada 1982-83 », tableau 10.2, p. 180.
13. *Supra*, n. 5, p. 53.
14. *Report of the Royal Commission on Maritime Claims*, Ottawa, F.A. Acland, 1926, p. 19.
15. 20-21 George V, c. 26 (R.-U.).
16. *Rapport de la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces*, 3 vol., Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, notamment le chap. 5 du vol. II, p. 81-87 et 130-136.
17. *Idem*, p. 130.
18. Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.), 1982, c. 11.
19. Les ouvrages de référence classiques sont Douglas H. Clark, *Fiscal Need and Revenue Equalization Grants*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1969, et Thomas J. Courchene, *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984.
20. Ministre des Finances, Division des relations fédérales-provinciales, *Provincial Fiscal Equalization Third Estimate 1984-85*, 8 janvier 1985, tableau récapitulatif 1, p. 1.
21. Au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1981, les paiements de péréquation se sont chiffrés à 3 590,4 millions de dollars, et l'ensemble des transferts fédéraux aux provinces et municipalités ont atteint 12 621,7 millions de dollars. Ainsi, les paiements de péréquation ont compté pour 28,446 % de l'ensemble des transferts au cours de cet exercice. *The National Finances*, *supra*, n. 12, tableau 10.3, p. 183. Pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1981, les dépenses fédérales s'élevaient à 58,066 milliards de dollars au total; les paiements de péréquation correspondaient donc à 6,18 % des dépenses totales. (Calcul effectué à partir de données extraites de *National Finances*, *supra*, n. 12, tableau 3.2, p. 40.)
22. Au cours de l'exercice financier de 1982-1983, les recettes estimatives des gouvernements provinciaux au titre de la péréquation étaient les suivantes, exprimées en pourcentage du revenu général brut : Terre-Neuve, 29,1 %; Î.-P.-É., 31,2 %; Nouvelle-Écosse, 24,5 %; Nouveau-Brunswick, 25,8 %. Le pourcentage correspondant pour l'ensemble des provinces était 6,4 %. Association canadienne d'études fiscales, *Provincial and Municipal Finances, 1983*, Toronto, 1983, tableau 3.3, p. 59.
23. *Supra*, n. 16, p. 84.
24. *Idem*, p. 130.
25. *Supra*, n. 16, vol. I, p. 49-54.
26. 1976-1977 S.C., c. 10; 1980, 1981, 1982, 1983 S.C., c. 94; 1984 S.C., c. 13 (en vigueur du 1^{er} avril 1982 au 31 mars 1987).
27. Canada, Chambre des communes, Comité fédéral-provincial du régime fiscal, *Procès-verbal*, 14 et 15 septembre 1966, p. 15.
28. Canada, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, 1981, p. 173.
29. T.J. Courchene, « Equalization Report Realistic », *The Financial Post*, 17 octobre 1981, p. 8.
30. John F. Graham, « Equalization and Canadian Federalism », (1982) 2 *Public Finance* 246 et 247.
31. Voir la partie I de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé*, telle que modifiée, art. 4.
32. T.J. Courchene, « Equalization Payments and Energy Royalties » dans A. Scott (édit.), *Natural Resources Revenues: A Test of Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1975, n° 74, p. 82, tableau 3.
33. Pour l'exercice de 1980-1981, les avantages nets au titre de la péréquation sont extraits de D. Sewell et D. Slater, *Canada's Equalization Program*, 1982, polycopié.

34. *Supra*, n. 1, p. 146.
35. *Supra*, n. 33.
36. L'honorable Frank Miller, « Equalization and Fiscal Disparities in Canada », *Ontario Budget 1980*, document A, Toronto, ministère du Trésor et de l'Économie, 1980, p. 9.
37. T.J. Courchene et G.H. Copplestone, « Alternative Equalization Programs: Two-Tier Systems » dans Richard Bird (édit.), *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980, n° 8, p. 12 et 13.
38. 1974, 1975, 1976 S.C., c. 65, art. 1.
39. 1976–1977 S.C., c. 10.
40. *Supra*, n. 36, p. 7.
41. 1981 S.C., c. 46.
42. L'honorable Frank Miller, « Renegotiation of Federal-Provincial Fiscal Arrangements: An Ontario Perspective », *Ontario Budget 1981*, document B, Toronto, ministère du Trésor et de l'Économie, 1981.
43. Cette analyse est une adaptation de Courchene et Copplestone, *supra*, n. 37, p. 17 et 18, tableau 1.
44. *Idem*, p. 28, tableau 2.
45. *Budget fédéral de 1981*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 35, 36, 44, 45, 51 et 52.
46. Ministère des Finances, *Les arrangements fiscaux dans les années quatre-vingt — Propositions du gouvernement du Canada*, document budgétaire, novembre 1981, p. 19.
47. *Supra*, n. 37, p. 9.
48. Courchene, *supra*, n. 19, p. 63, 128–130.
49. T.J. Courchene, « A Market Perspective on Regional Disparities », *7 Analyse de politiques* 513, 517.
50. Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération — D'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982, p. 26.
51. *Idem*, p. 37. Pour des commentaires, voir K.H. Norrie; M.B. Percy; L.S. Wilson; J. Vandercamp; J.T. Bernard; D.M. Cameron; A.R. Dobell; et D.A.L. Auld, (1982) *8 Analyse de politiques* 283–333.
52. John F. Graham, « Fiscal Adjustment in a Federal Country » dans *Intergovernmental Fiscal Relationships*, document n° 40, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1964, p. 16 et 17.
53. *Supra*, n. 49, p. 516.
54. *Supra*, n. 48, p. 110, 124–130.
55. *Idem*, p. 405 et 406.
56. De 1957–1958 à 1979–1980, les paiements de péréquation ont totalisé 21,151 milliards de dollars. *Supra*, n. 36, *Ontario Budget 1980*, document A, p. 5. Entre 1980–1981 et 1986–1987, les paiements se chiffreront autour de 35 milliards de dollars selon les estimations. Puisque l'Ontario constitue environ 40 % de l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu, les habitants de cette province verseront plus de 20 milliards de dollars en impôts sur leurs revenus pour financer la péréquation entre 1957–1958 et 1986–1987.
57. *Supra*, n. 1, p. 4.
58. 1980, 1981, 1982, 1983 S.C., c. 68, tel que modifié par 1980, 1981, 1982, 1983, c. 104 et c. 158.
59. 1974, 1975, 1976 S.C., c. 47, tel que modifié, parties II et III.
60. *Supra*, n. 50, p. 39.
61. *Idem*, p. 46 et 47.
62. *Idem*, p. 46.
63. *Ibid.*

64. Lettre du premier ministre de Terre-Neuve, l'honorable Brian Peckford, en date du 23 août 1979, et réponse du premier ministre Joe Clark, en date du 14 septembre 1979. Il est à signaler, cependant, que la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, document A/CONF. 62/122 des Nations Unies, en date du 7 octobre 1982, n'attribue pas la propriété du plateau continental à la nation côtière attenante. Le droit de prospection et d'exploitation des richesses naturelles du plateau continental est simplement un droit souverain — articles 56 et 57. Voir *Sol et sous-sol du plateau continental situé au large de Terre-Neuve*, (1984) 1 R.C.S. 86.
65. Discours prononcé le 14 juin 1984 devant le Board of Trade de Saint-Jean (Terre-Neuve), énoncés 10 et 17.
66. L'Accord Atlantique va à l'encontre non seulement de l'équité fiscale, mais aussi de deux autres thèmes fondamentaux sur lesquels repose le fédéralisme canadien depuis la Confédération. Premièrement, les colonies se sont réunies en une fédération dans le but, entre autres, de réaliser les efficiences d'une union économique. Cependant, en donnant à Terre-Neuve le droit de diriger en large part la mise en valeur des ressources situées au large de ses côtes, le gouvernement fédéral a permis à la province d'introduire des préférences qui risquent d'entraîner de graves distorsions économiques.

Tout particulièrement, l'industrie favorise l'utilisation de plates-formes flottantes pour la mise en production du champ d'Hibernia, du moins au début jusqu'à ce que le projet génère des fonds et que la nature précise du réservoir soit connue. Les plates-formes flottantes coûteraient seulement 2 milliards de dollars et elles pourraient être réutilisées. Cependant, ce mode de production créerait des emplois surtout dans les chantiers navals de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et du Québec. Pour accroître les retombées économiques à Terre-Neuve, le gouvernement précède et a exprimé une préférence pour une installation fixe de production qui risque de coûter plus de 2,5 milliards de dollars.

De fait, le gouvernement fédéral a permis au gouvernement terre-neuvien de créer une distorsion dans le marché et dans les terres fédérales qui, présentement, relèvent de la compétence exclusive du Canada.

L'accord heurte un autre thème fondamental de la structure constitutionnelle du Canada, à savoir que les questions d'intérêt national relèvent de la compétence du gouvernement fédéral et devraient être tranchées par celui-ci selon les décisions du Parlement, les institutions qui sont responsables devant l'ensemble des Canadiens. Cependant, le gouvernement fédéral est maintenant prêt à permettre à Terre-Neuve de régler des questions qui relèvent présentement de la compétence du Parlement. Supposons, par exemple, que le pays parviennent à l'auto-suffisance énergétique et que le gouvernement fédéral veuille alors exporter les excédents extraits des gisements off-shore. L'Accord Atlantique autorise Terre-Neuve à opposer un veto à une telle proposition.

De plus, bien que le gouvernement fédéral se réserve le droit de prendre les décisions fondamentales concernant la mise en valeur des gisements situés au large des côtes (sauf en ce qui a trait au *mode* de production) jusqu'à ce que le pays parvienne à l'auto-suffisance et à la sécurité de ses approvisionnements, si les deux paliers de gouvernement ne s'entendent pas sur la réalisation de ces objectifs, le litige est tranché par le juge en chef de Terre-Neuve. Contrairement aux autres démocraties parlementaires dans le monde qui sont constituées en fédération, le Canada cherche maintenant à recourir à la nomination d'un arbitre pour régler les différends fédéraux-provinciaux qui portent sur une question relevant de la compétence du gouvernement national.

67. *Supra*, n. 42, *Ontario Budget 1981*, document B, p. 21.

68. *Idem*, graphique 2, p. 20.

69. Voir, en général, Courchene, *supra*, n. 19, p. 263–280.

70. En effet, dans le document A de son budget de 1980 (*supra*, n. 36), le gouvernement de l'Ontario a parlé de « l'émergence de la surpéréquation » (« The Emergence of Over-Equalization »).

71. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 30 novembre 1973, p. 8311.

72. *Ibid.*

73. *Supra*, n. 20, tableau récapitulatif 1, p. 1.
74. Courchene, *supra*, n. 19, p. 386 et 387.
75. L'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances, *Exposé économique et financier*, le 8 novembre 1984; l'Accord de l'Ouest, une entente conclue le 28 mars 1985 entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique sur la tarification et la taxation du pétrole et du gaz naturel.
76. *Supra*, n. 37.
77. *Idem*, tableaux 4 et 41, p. 38.
78. Courchene, *supra*, n. 19, p. 235.
79. *Idem*, p. 237.
80. *Ibid.*
81. *Idem*, p. 238 et 239.
82. *Idem*, p. 257-262.
83. Canadian Tax Conference (rapport de la conférence de 1979), p. 7. Voir aussi John F. Helliwell et Anthony Scott, *Canada in Fiscal Conflict: Resources and the West*, Vancouver, Pemberton Securities, 1981.
84. Voir Courchene, *supra*, n. 19, p. 245-251.
85. Gainer, Walter et Powrie, Thomas, « Public Revenues from Canadian Crude Petroleum Production », (1975) *1 Analyse de politiques* 1, p. 9-12. Voir Courchene, *supra*, n. 19, p. 251-254.
86. *Supra*, n. 50.
87. *Idem*, p. 46.
88. Voir, en général, le mémoire que le président du Conseil économique du Canada a présenté au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles le 24 mai 1984.
89. Courchene, *supra*, n. 19, p. 240.
90. *Idem*, p. 398.
91. 32-33 Elizabeth, c. 29, sanctionnée le 29 juin 1984.
92. Partie III, alinéa 67(1a), ainsi que le règlement.
93. Le taux d'emploi annuel moyen de la Nouvelle-Écosse, qui entre aussi dans la formule de partage des recettes, est exclu de la présente analyse à des fins de simplicité.
94. L'entente entre le Canada et la Nouvelle-Écosse ne va pas directement à l'encontre de la formule de péréquation. Toutes les recettes que la province tire de ses ressources seront prises en compte dans le calcul des droits de péréquation au même titre que ses recettes provenant d'autres sources. Cependant, l'accord bilatéral distinct conclu entre le gouvernement fédéral et la Nouvelle-Écosse prévoit le versement de paiements compensatoires à la province, destinés à atténuer l'effet de la formule générale de péréquation sur ses droits de péréquation. Ainsi, la province recevra une compensation correspondant à 90 % de la diminution de ses droits de péréquation attribuable à la prise en compte des recettes qu'elle tire de ses ressources, et ce à compter de la mise en production jusqu'à la fin de l'exercice financier complet suivant. Le taux de compensation diminuera de 10 % au cours de chaque exercice qui suivra, jusqu'à ce que les paiements soient complètement éliminés. En d'autres termes, le calcul des droits de péréquation de la Nouvelle-Écosse tiendra compte de seulement 10 % des recettes provenant des ressources off-shore au cours de la première année, de 20 % au cours de la deuxième année, et ainsi de suite. Dans l'ensemble, donc, les droits de péréquation de la Nouvelle-Écosse seront calculés à partir d'une formule distincte et plus généreuse, qui risque de créer des tensions régionales plutôt que de favoriser l'unité nationale. Selon Courchene, si l'entente sur les ressources au large des côtes était généralisée, le programme de péréquation du Canada pourrait se transformer en un régime modelé selon la situation particulière de la province. (Voir Courchene, *supra*, n. 19, p. 75-77, 401-403, 406.) La même approche fut adoptée dans la formulation de l'Accord Atlantique du 11 février 1985; de fait, la compensation consentie à Terre-Neuve est plus généreuse que celle qui fut accordée à la Nouvelle-Écosse aux termes de l'entente de 1982.

95. *Supra*, n. 50, p. 55 et 56.
96. *Idem*, p. 56.
97. *Idem*, p. 54, 56.
98. Voir Courchene, *supra*, n. 19, p. 105, 244 et 250.
99. *Supra*, n. 1, p. 1, 13.
100. *Idem*, p. 13.
101. *Idem*, p. 29.
102. *Idem*, p. 144.
103. *Ibid.*
104. *Idem*, p. 146.
105. *Idem*, p. 147 et 148.
106. Mais en excluant les paiements compensatoires spéciaux; voir *supra*, n. 93.
107. *Supra*, n. 28, tableau VII-3, p. 183.
108. *Supra*, n. 12, tableau 3.3, p. 41.



L'harmonisation des politiques sociales

CLAUDE E. FORGET

Introduction

L'harmonisation n'est pas une idée à laquelle on a souvent recours pour analyser les affaires publiques au Canada. La centralisation et la décentralisation sont, au contraire, des concepts très souvent utilisés. Cependant, on est loin d'avoir tout dit lorsque l'on a caractérisé comme « centralisé » ou « décentralisé » tel ou tel domaine de responsabilité gouvernementale. Ces notions fournissent une image statique, un instantané de la distribution (c'est-à-dire de la possession) des pouvoirs. L'harmonisation (ou son absence) cherche au contraire à caractériser l'utilisation de ces pouvoirs. L'harmonisation est plus un mouvement qu'une situation; elle décrit donc une propriété dynamique plutôt que statique d'un régime de relations intergouvernementales.

L'idée d'harmonisation appartient à un autre ordre de préoccupations que celui auquel appartient la discussion sur la centralisation ou la décentralisation. Outre la distinction tracée précédemment, il faut mentionner la suivante. La répartition entre ordres de gouvernements de chacune des responsabilités gouvernementales, même si elle était précise dans ses moindres détails et même si elle était, dans une certaine perspective, « idéale » ou « parfaite », n'éliminerait pas pour autant le besoin d'harmonisation. Cela tient à ce que n'importe quelle distribution des pouvoirs tend à fragmenter et à compartimenter. Il existe bien peu de domaines qui puissent se ranger sous une seule rubrique constitutionnelle, et, même si la constitution était réécrite pour produire une simplification maximum, cette simplification refléterait nécessairement le découpage de la réalité en fonction des rubriques qui nous semblent aujourd'hui dominantes. Un tel découpage demeurerait arbitraire même

de nos jours et le deviendrait inévitablement davantage avec le temps. Il existe des interdépendances dont il faut tenir compte. La réflexion sur le degré de centralisation (ou de décentralisation) s'alimente d'une vision fragmentée de la réalité, de l'analyse tranche par tranche, pour ainsi dire, des responsabilités gouvernementales et, à son tour, elle alimente et perpétue cette optique; la réflexion sur l'harmonisation des politiques gouvernementales s'alimente au contraire de l'analyse des interactions dans l'exercice de plusieurs responsabilités gouvernementales et elle encourage une perspective globale dans l'étude des politiques.

Il existe une troisième façon de caractériser l'idée d'harmonisation comme constituant une catégorie logique essentiellement distincte de la catégorie « centralisation-décentralisation ». La notion qui s'oppose le plus directement à l'harmonisation est celle de non-cohérence ou de non-compatibilité. Idéalement, l'harmonisation vise à permettre la réalisation simultanée d'au moins deux objectifs différents. Harmoniser des politiques ne signifie pas chercher à les réduire à une seule, c'est-à-dire à les rendre identiques. Nous verrons dans cette étude que l'uniformité a parfois été l'ennemie de l'harmonisation, car, en sacrifiant la diversité au nom d'un objectif perçu comme important on a, sans le vouloir, sacrifié d'autres objectifs tout aussi importants. L'harmonisation des politiques est nécessaire au sein d'un même gouvernement, et on sait très bien, dans ce contexte, que ces arbitrages ne s'effectuent jamais par la subordination de tous les ministères à un seul, mais par la recherche d'accommodements et par le compromis. Par exemple, les gouvernements cherchent à la fois la croissance économique et la justice sociale et doivent par conséquent ajuster politiques économiques et politiques sociales pour obtenir le plus possible l'une et l'autre. Cet ajustement illustre bien la notion d'harmonisation.

Appliqué aux relations fédérales-provinciales, le concept d'harmonisation suppose en premier lieu un certain pluralisme dans les philosophies sociales dont s'inspirent diverses provinces et le gouvernement central; en effet, il n'y aurait pas lieu d'harmoniser des politiques sociales inspirées par des objectifs identiques. Ce pluralisme est essentiel pour une bonne compréhension d'institutions politiques de type fédéral. Par ailleurs, l'idée d'harmonisation des politiques sociales nous rappelle également que les mesures sociales diverses s'adressent en définitive à un même public et qu'elles doivent donc — dans une mesure à déterminer et par des moyens qui font partie précisément de l'objet de cette étude — tenir compte les unes des autres. Nous ne faisons, dans cette étude, aucune distinction a priori entre ce que l'on pourrait appeler l'harmonisation horizontale (c'est-à-dire entre provinces) et l'harmonisation verticale (entre le gouvernement fédéral et celui d'une ou de plusieurs provinces). L'une et l'autre nous intéressent.

Cette étude prend l'expression « politiques sociales » dans son sens usuel et, par conséquent, assez vague et large. Cela comprend en

principe tout ce qui touche aux services de santé et aux services sociaux, mais aussi à tous les programmes visant à assurer la sécurité du revenu des individus et des familles et même, à la limite, à toutes les activités gouvernementales qui ont pour effet de créer des droits à des prestations en espèces ou en nature. Ainsi, l'objectif de redistribution du revenu ou des chances inhérent aux programmes visant à faciliter l'accès au logement, aux services juridiques ou à l'éducation permet de ranger ces programmes parmi les programmes sociaux. À cause des limites évidentes quant à la disponibilité de temps et de ressources, la plupart des illustrations, et peut-être même des conclusions, se réfèrent aux politiques sociales quant à la santé, aux services sociaux et aux prestations de sécurité du revenu.

Nous partons de la constatation d'un fait : le gouvernement central et les gouvernements des provinces sont profondément engagés dans les politiques sociales; cela est vrai depuis longtemps et continuera vraisemblablement de l'être. À partir de ce constat, une question vient bientôt à l'esprit : la présence active, simultanée de deux ordres de gouvernements dans un même vaste champ d'intervention a-t-elle été jusqu'ici la source de problèmes susceptibles d'affecter négativement soit l'économie canadienne, soit le succès des politiques sociales elles-mêmes à atteindre leur but?

Cela dit, il n'est pas facile de faire justice à la question posée. Jusqu'à quel point les politiques sociales au Canada sont-elles harmonisées, par quels moyens et avec quel succès? Il ne s'agit en aucun cas de porter un jugement sur les politiques sociales actuelles au Canada, mais seulement sur la présence ou l'absence d'harmonisation entre elles ou avec les politiques économiques — quel que soit par ailleurs leur mérite intrinsèque. La presque totalité des analyses portant sur les politiques sociales cherchent plutôt à les évaluer par rapport à un critère extrinsèque, c'est-à-dire telle ou telle caractéristique que ces politiques *devraient* posséder. Notre but étant différent, nous ne pouvons guère nous fonder sur ces études pour étayer nos propres observations. En outre, les documents officiels mis à notre disposition traitaient fort peu souvent des questions sous l'angle de l'harmonisation des politiques.

La présente étude comprend cinq parties.

Chacune d'entre elles porte sur une stratégie distincte utilisée dans le passé pour pallier le défaut d'harmonisation. Dans la première partie, nous évaluons le rôle capital, particulièrement à l'égard des politiques sociales, joué par le pouvoir fédéral de dépenser. Ce pouvoir a été utilisé pour coordonner dans le temps l'action des provinces et aussi pour imposer des « standards nationaux ». Nous nous attachons à cet égard à déterminer avec le plus de soin possible les facteurs qui peuvent rendre compte du succès du gouvernement central dans le passé et aussi les facteurs qui peuvent conditionner et même limiter le succès des efforts qui pourraient être tentés dans l'avenir.

La deuxième partie considère plus brièvement une stratégie radicale utilisée (ou proposée) dans le passé face à l'absence d'harmonisation des politiques provinciales, soit la modification de la constitution. Avec l'avantage du recul, il nous est possible de constater que ce type de solution a effectivement permis de régler certains problèmes, mais qu'il en a aussi créé de nouveaux. Une proposition de modification constitutionnelle qui eût créé en matière sociale un pouvoir prépondérant à l'avantage des provinces ne s'est pas matérialisée, mais l'objectif visé ouvre des perspectives nouvelles.

Troisièmement, nous décrivons une stratégie d'harmonisation par consensus ou par des formules qui s'en rapprochent. Cette technique est peu utilisée pour plusieurs raisons, dont, en particulier, l'absence de toute base en droit constitutionnel pour donner effet à ces consensus et leur conférer une certaine stabilité.

Quatrièmement, nous évaluons la signification de l'échec de l'effort de concertation et d'harmonisation fédéral-provincial le plus ambitieux jamais tenté dans le champ des politiques sociales : la révision de la sécurité sociale de 1973 à 1977. Il s'agit d'un effort d'harmonisation par planification concertée qui, sans être stérile, a échoué dans sa mission principale.

Enfin et cinquièmement, nous cherchons à dégager les conclusions d'ensemble qui se dégagent de ce tour d'horizon des mécanismes d'harmonisation dans le domaine social.

Le pouvoir de dépenser et la question des standards nationaux

L'évolution des politiques sociales dans l'ensemble des pays occidentaux développés démontre que des pays souverains vivant près les uns des autres, partageant une même civilisation et par conséquent un grand nombre de valeurs sociales et politiques, jouissant de niveaux de vie comparables adoptent chacun pour soi des politiques sociales qui ont de nombreux points de similitude. Les idées et les gens voyagent facilement à notre époque, et cela produit, qu'on le veuille ou non, beaucoup de parallélisme au niveau des institutions, de la fiscalité et de la sécurité sociale. Il existe donc, si l'on veut, même sans effort exprès, une certaine dose d'harmonisation implicite des politiques sociales d'un pays à l'autre.

Toutefois, il faut convenir que cette harmonisation internationale est très imparfaite. À moins que des traités n'aient été convenus entre deux pays, les citoyens d'un pays n'ont pas accès à la sécurité sociale d'un pays voisin, même s'ils y installent leur résidence, et, s'ils changent de nationalité, les bénéfices acquis au titre de pensions de retraite peuvent être perdus dans leur pays d'origine . . .

Au sein d'une fédération, les exigences d'harmonisation sont plus élevées. Au Canada, c'est le gouvernement fédéral qui s'est fait l'interprète de ces exigences par une variété de moyens. Ce sont ces moyens que nous décrivons et dont nous tenterons l'évaluation dans la présente partie de l'étude.

L'engagement du gouvernement fédéral dans les politiques sociales a revêtu deux formes principales. D'une part, Ottawa a directement et exclusivement conçu et administré certains programmes sociaux — par exemple les pensions de vieillesse en 1951. À l'égard de ces programmes, il serait abusif de parler d'harmonisation. Il s'agit plutôt d'uniformité puisque le même programme s'applique uniformément à travers l'ensemble du pays. D'autre part, Ottawa est intervenu dans de nombreux autres programmes pour en partager le coût avec les provinces responsables de leur administration directe. C'est à propos de cette deuxième catégorie d'interventions que l'on peut parler d'un rôle d'harmonisation pour le gouvernement central.

Ce rôle, Ottawa l'a joué de plusieurs façons. Ainsi, la participation financière fédérale a influé profondément sur le *rythme d'introduction* des nouveaux programmes. Également, comme condition à son financement, Ottawa a cherché, parfois avec succès, à réduire l'écart quant à la nature des services provinciaux par la définition de *standards nationaux* obligatoires.

Ces résultats impressionnants obtenus par l'intervention fédérale dans les domaines dont la constitution attribue la responsabilité législative aux provinces repose sur l'usage du pouvoir de dépenser. Ce pouvoir a été utilisé pour harmoniser les politiques sociales provinciales mais non pour les rendre uniformes ni en centraliser complètement la gestion, car le pouvoir de dépenser comporte des limites. Il est utile de s'interroger sur la nature de ces limites, le contexte dans lequel il pourra être exercé à l'avenir étant plus que jamais susceptible de mettre ces limites à l'épreuve.

La diffusion des innovations

À l'exception de l'assurance-chômage instaurée en 1940, toutes les politiques sociales de réelle importance au Canada ont été mises en oeuvre depuis 1944. Durant cette période et surtout jusqu'en 1973, le Canada a joui d'une croissance économique rapide, interrompue par des récessions sans gravité. La prospérité et le sentiment de sécurité économique qui en découlaient ont fourni un terrain fertile au développement de l'idéal de justice sociale en un temps où les politiques sociales des pays étrangers (surtout européens) fournissaient la démonstration concrète de la faisabilité des divers programmes dans lesquels s'incarnait l'idéal en question.

Étant donné ces conditions, même si le gouvernement central n'avait joué aucun rôle dans le domaine social, le Canada se serait progressivement doté de programmes sociaux de toutes sortes. La concentration des ressources fiscales à Ottawa effectuée sous la pression de la guerre faisait du gouvernement central un instrument commode et puissant pour concrétiser les projets des réformateurs sociaux. Mais que ce développement ait eu lieu principalement à l'initiative du gouvernement central plutôt qu'à l'initiative des gouvernements des provinces est un accident de l'histoire et n'a guère d'importance en soi quant au phénomène lui-même : le développement presque explosif des programmes sociaux aurait eu lieu, quelles qu'eussent été les structures politiques du pays. Cependant, ces programmes sociaux auraient presque certainement revêtu des formes bien différentes¹.

Pour bien comprendre ce qui constitue la contribution caractéristique du gouvernement central dans le développement des politiques sociales, il est essentiel d'être très précis dans l'utilisation des mots.

Lorsqu'il s'agit de l'établissement de politiques gouvernementales — en matière sociale comme dans d'autres domaines —, il est presque toujours impossible de situer avec précision l'origine d'une idée. Des idées nombreuses circulent sur bien des questions à l'intérieur comme à l'extérieur des gouvernements. Par exemple, certaines descriptions du développement des politiques sociales au Canada remontent tout droit aux travaux du Comité spécial de la Chambre des communes sur la sécurité sociale de 1943 et 1944. Il est vrai qu'on trouve dans ce document les éléments principaux du régime actuel d'assurance-santé. Mais il est tout aussi vrai que ce rapport reprend consciemment plusieurs des propositions contenues dans le rapport de Lord Beveridge paru peu avant en Grande-Bretagne. Le Comité eut d'ailleurs le privilège d'en discuter avec son auteur lui-même, lors de son passage en Amérique du Nord. Même la paternité de Beveridge pourrait être contestée, car il n'a pas inventé le concept d'un « service national de santé » : il n'a fait qu'adapter le concept.

Tout ceci a pour but de souligner que l'innovation en matière de politique gouvernementale (comme en matière industrielle) ne réside pas dans la découverte d'une idée (et encore moins dans sa vulgarisation) mais dans sa première application pratique réussie.

En matière de services de santé financés par l'État, et dans ce sens précis, il faut reconnaître que c'est en Saskatchewan que se situe l'innovation qui est à l'origine du système canadien actuel. Dès 1947, la Saskatchewan s'était dotée d'un régime d'assurance-hospitalisation. Mais cette province ne fut pas la seule à expérimenter avec le financement public de l'hospitalisation. À compter de 1950, l'Alberta accordait une assistance financière partielle aux municipalités qui s'étaient dotées d'une assurance-hospitalisation. Par ailleurs, la Colombie-Britannique avait également son propre régime depuis 1949 et Terre-Neuve, dès avant son entrée dans la fédération, disposait d'un régime propre. Ces quatre

programmes publics différaient substantiellement les uns des autres, et l'exemple du succès de ces quatre provinces semblait insuffisant par lui-même à encourager les autres².

Voilà le contexte dans lequel il faut évaluer l'impact du gouvernement central sur la diffusion de l'innovation en ce domaine : en quatre ans, de 1957 à 1961, toutes les provinces adoptent le même régime d'assurance-hospitalisation. Ce régime unique est en substance celui qui est déjà appliqué depuis dix ans en Saskatchewan. Cette convergence et sa rapidité de réalisation constituent un apport important du gouvernement central à l'harmonisation des politiques sociales des provinces.

À partir de 1968, le même scénario se répète à propos de l'assurance-maladie. Dès 1971, toutes les provinces avaient adopté le même régime inspiré d'une expérience réussie, réalisée encore une fois en Saskatchewan depuis 1962. Ici encore, avant l'adoption de la loi fédérale, aucune tendance visible ne semble exister vers la convergence des programmes au niveau des provinces.

La signification de ces chiffres est plus claire si on les compare aux données équivalentes pour onze programmes de services de santé non compris dans l'assurance-hospitalisation ou dans l'assurance-maladie. En 1982, le « taux » d'acceptation de ces onze programmes par les dix provinces s'élevait globalement à 64 % contre 100 % par les deux programmes fédéraux-provinciaux. En outre, alors qu'il ne s'était écoulé que quatre ans entre l'introduction de la législation fédérale et son acceptation par la dernière province dans ces deux cas, pour ce qui est des onze programmes strictement provinciaux, le délai était, en moyenne de quinze ans et, dans un cas, il atteignait trente-deux ans. Le tableau 3-1 donne un aperçu de chacun de ces onze programmes, de leur année d'introduction dans chaque province le cas échéant ainsi que de leur caractère universel ou sélectif et de la présence de frais modérateurs.

Selon certaines descriptions du développement des politiques en matière de services sociaux, il semble que, d'une façon analogue, l'adoption du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en 1966 fut également précédée par des innovations réussies au niveau provincial. Aussi, selon Leslie Bella, le RAPC fut précédé en Alberta, en particulier, par des programmes de services sociaux uniques à cette province³. Selon cet auteur, ce sont des programmes déjà mis en place par diverses provinces qui amenèrent celles-ci à faire pression sur Ottawa pour l'adoption de la loi fédérale en 1966. Claude Morin affirme, en outre, que le gouvernement fédéral s'est inspiré très étroitement du rapport Boucher sur l'assistance sociale, publié en 1963, et qui effectivement contient des recommandations très compatibles avec la législation fédérale de 1966⁴.

Ces exemples suffisent, bien que d'autres puissent être cités, car des programmes « à frais partagés » de toutes sortes ont eu le même effet dans d'autres secteurs d'activités gouvernementales; même dans le

TABEAU 3-1 Certains bénéfices provinciaux complémentaires au programme canadien d'assurance-santé, 1982

Province	Ambulance		Ambulance aérienne		Soins dentaires pour enfants		Médicaments pour personnes âgées		Médicaments pour assistés sociaux		Médicaments pour maladies chroniques (couverture variable)		
	A.	F.M.	A.	F.M.	A.	F.M.	A.	F.M.	A.	F.M.	A.	F.M.	
T.-N.	—	—	50	oui	50	s	oui	81	s	50	s	65	s
Î.-P.-É.	72	oui	—	—	71	u	oui	—	—	67	s	67	s
N.-É.	70	u	—	—	74	u	non	74	u	—	—	78	u
N.-B.	74	u	—	—	72	s	non	75	u	—	—	75	u
Qc	74	s	74	u	74	u	non	74	u	72	s	72	u
Ont.	68	u	68	u	—	—	—	75	u	76	s	74	u
Man.	—	—	77	s	76	s	non	75	u	75	u*	75	u
Sas.	78	u	45	u	74	u	non	75	u	75	u*	75	u
Alberta	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	60	u
C.-B.	—	—	—	—	—	—	—	74	u	74	u*	74	u

TABLEAU 3-1 (suite)

Province	Prothèses visuelles		Prothèses auditives		Services chiropractiques			Services podiatriques		Orthèses et prothèses orthopédiques		
	A.	U/S	F.M.	A.	U/S	F.M.	A.	U/S	F.M.	A.	U/S	F.M.
T.-N.	?	s	oui	71	s	non	—	—	—	—	s	non
Î.-P.-É.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
N.-É.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	u	non
N.-B.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Qc	77	s	non	79	s	non	—	—	—	—	u	non
Ont.	—	—	—	82	s	oui	72	u	non	72	u	non
Man.	82	s	oui	79	s	oui	—	—	—	—	—	—
Sas.	—	—	—	81	u	oui	69	u	non	—	—	—
Alberta	74	s	—	73	s	oui	73	u	non	—	—	—
C.-B.	—	—	—	80	u	non	69	u	non	69	u	non
	—	—	—	—	—	—	68	u	non	68	u	oui

Source : « Bénéfices provinciaux complémentaires : échange de renseignements », Santé et Bien-être Canada, Comité consultatif des services médicaux et des services en établissement, août-septembre 1982.

Notes : A : année d'introduction U/S : universel ou sélectif F.M. : frais modérateur
 *Fait partie d'un programme universel/sélectif s'entend dans le sens suivant : le programme est-il destiné à un sous-groupe particulier (en raison de l'âge, d'un test de revenu, etc.) pour le groupe qui a un besoin identifié. Dans le cas de programmes destinés aux enfants, la définition d'enfant (moins de 18 ans ou de 16 ans, etc.) choisie par la province est adoptée.

Le tableau énumère seulement 11 services complémentaires. Plusieurs autres existent dans au moins une province mais sont omis à cause de leur très faible dissémination.
 Les programmes de médicaments pour maladies chroniques diffèrent considérablement quant aux maladies visées : fibrose kystique, cancer, maladies mentales, diabète insipide, etc.

domaine social, d'autres programmes ont eu des effets analogues. Mais l'importance des ressources mises en oeuvre dans les trois programmes décrits précédemment illustre bien la puissance de cet outil d'harmonisation des politiques. Résumons ce qui en a caractérisé l'usage :

- Être fondé sur une expérience réussie remontant à plusieurs années dans au moins une province;
- Être compatible avec une administration provinciale complètement autonome quant aux investissements, aux politiques de rémunération, aux structures de contrôle;
- Exiger des programmes provinciaux des caractéristiques uniformes mais permettre aussi des variations significatives. Outre les « standards nationaux » dont il sera question plus loin, l'envergure des services effectivement offerts varient sensiblement d'une province à l'autre ainsi que les méthodes de financement de la contribution provinciale;
- Être utilisé pour une période de croissance des dépenses gouvernementales pour « harmoniser par le haut » les programmes provinciaux.

Les standards nationaux

On désigne comme « standards nationaux » un petit nombre de caractéristiques communes que doivent nécessairement posséder les programmes sociaux instaurés par les provinces dans un domaine ayant fait l'objet d'une harmonisation fédérale. Les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-santé comportaient de tels standards, soit l'universalité, la transférabilité, le caractère compréhensif et l'administration publique des programmes.

La présence de standards nationaux, quoique habituelle, n'est pas essentielle. Aussi, dans le champ de l'enseignement postsecondaire, il n'existe aucun standard national. En leur absence, l'intervention fédérale a pour seul effet de stimuler l'instauration d'un programme appartenant à une catégorie donnée (par exemple l'assurance-santé) mais sans aucune restriction quant à sa forme. L'harmonisation viserait alors à coordonner *dans le temps* l'introduction de nouveaux programmes, sans plus. Le but visé par une harmonisation aussi limitée serait probablement de limiter les disparités fiscales entre provinces ou de stimuler de façon diffuse une activité gouvernementale jugée bénéfique, quelle que soit la forme empruntée.

Le RAPC fournit un autre exemple concret d'un programme comportant une participation financière massive du gouvernement central mais dépourvu de « standards nationaux ». Les négociations fédérales-provinciales qui précéderent l'adoption de la loi fédérale sur le RAPC se déroulaient en même temps que les discussions qui résultèrent dans la formule de retrait (*opting-out*) dont seul le Québec se prévalut. Le

premier ministre du Québec déclara au cours de ces négociations que le Québec se retirait du RAPC pour ne pas être assujéti à des standards nationaux relativement aux services sociaux : cet avertissement du Québec entraîna l'abandon des standards nationaux, sans pour autant empêcher le retrait du Québec⁵.

Les programmes d'assurance-santé fournissent, par contraste avec l'éducation postsecondaire et l'assistance publique, l'exemple le plus connu et le plus important de l'application de standards nationaux à des programmes de dépenses publiques de compétence provinciale. Comme les provinces semblent s'être opposées avec succès à l'imposition de tels standards à d'autres programmes, il est d'autant plus intéressant de s'interroger sur les facteurs qui ont pu déterminer une situation différente dans le secteur de la santé. Trois facteurs semblent avoir joué un rôle dans ce résultat :

- La nature particulière des standards nationaux dans les programmes d'assurance-santé : les deux plus importants de ces standards avaient comme principe commun l'accessibilité financière du citoyen aux services de santé.
- La souplesse d'application des standards nationaux grâce à laquelle ces standards étaient rendus compatibles avec un régime d'assurance-santé administré de façon décentralisée.
- L'absence d'une politique nationale de santé complètement développée sauf à l'égard de l'accessibilité financière.

L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE

Deux des standards nationaux au titre de l'assurance-santé découlent d'un objectif unique : procurer à chaque citoyen canadien le « droit » d'obtenir à des conditions uniformes les services hospitaliers et médicaux courants.

La transférabilité des avantages acquis par un Canadien dans une province lors d'un changement de résidence vers une autre province ne constitue qu'un prolongement particulier de l'objectif d'accessibilité financière des services de santé. Cet objectif, plutôt que celui, plus abstrait, consistant à favoriser la mobilité interprovinciale de la main-d'oeuvre, tendait à faire de l'accessibilité financière aux services de santé un droit personnel de chaque citoyen — une espèce de prolongement de la citoyenneté⁶.

La *règle d'universalité* visait à assurer que le régime d'assurance-santé soit accessible à tous les Canadiens à des conditions uniformes. Cela supposait, bien sûr, la suppression de barrières financières mais pas nécessairement la gratuité de tous les services de santé. En effet, pour ce qui est des frais modérateurs, le premier rapport Hall adoptait à leur égard une attitude débonnaire. La *Loi sur l'assurance-hospitalisation et*

les services diagnostiques, dans le même esprit permissif, se bornait à prévoir que les recettes tirées de ces frais seraient soustraites des dépenses partageables. En 1964, la commission Hall (Commission d'enquête sur la manutention et le transport du grain) se déclarait « préoccupée par l'augmentation du coût du régime d'hospitalisation et par conséquent d'opinion que les efforts faits par une province pour inciter à plus de prudence dans l'utilisation des services, pourvu qu'ils soient raisonnables et compatibles avec l'esprit de la loi, ne devraient pas être pénalisés⁷ ».

En résumé, il s'agissait d'éviter la discrimination vis-à-vis certaines catégories de personnes (y compris évidemment celles à faible revenu) afin de s'assurer que tous seraient protégés de la même manière par un même régime. Le fait de soustraire de la contribution fédérale le produit des charges autorisées n'avait pas pour but de pénaliser la province qui les imposait, mais de refléter simplement le fait que le partage visait les dépenses *gouvernementales* pour la santé et non pas la totalité des dépenses liées à la santé.

Le gouvernement fédéral, assumant une charge financière très lourde dans le secteur de la santé, précisait par ces deux standards nationaux qu'il assumait ce fardeau pour créer un bénéfice ou un « droit » uniforme pour tous les Canadiens sinon à travers le Canada du moins à l'intérieur de chacune des provinces et aussi à l'occasion d'un changement de résidence d'une province à l'autre. Cette uniformité, qui devait être préservée quelles que fussent les méthodes d'organisation et de réglementation décidées par les provinces dans ce secteur, s'appuyait sur le lien direct avec chaque citoyen que voulait affirmer et consolider le gouvernement central dans l'exercice de ses pouvoirs de taxer et de dépenser.

LA SOUPLESSE D'APPLICATION DES STANDARDS NATIONAUX

Compte tenu de ce lien direct assuré par l'universalité et la transférabilité entre chaque citoyen et le gouvernement fédéral dans l'exercice des pouvoirs de taxer et de dépenser, les autres standards nationaux servaient surtout à définir l'objet des transferts. Pourvu que, de façon globale, les services de santé dans une province fussent accessibles sans discrimination à tous les Canadiens qui s'y trouvaient, les provinces étaient libres de faire varier sensiblement le contenu et les modalités des programmes de santé.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le standard d'administration publique ne constituait pas une tentative pour prédéterminer les modes de gestion des institutions hospitalières. En particulier, cette règle n'avait pas pour but — ni comme effet — d'interdire que des corporations privées, même à but lucratif, puissent gérer des hôpitaux.

Cela est clair à la lecture du premier rapport Hall et cela correspond aussi à la survie de telles corporations hospitalières — voire à leur reconnaissance nouvelle dans certaines provinces. En somme, ce standard avait pour but de définir l'objet du programme de transfert plutôt que d'en conditionner la gestion, et cet objet consistait à substituer un monopole d'État aux compagnies d'assurances privées parce que l'économie de dépenses administratives découlant d'un tel monopole avait été déterminée comme une source importante de financement d'un régime universellement accessible. Ce standard jouait le rôle d'une définition pour des régimes publics essentiellement conçus comme des monopoles d'État. De la même façon, le caractère « compréhensif » des programmes se limitait à une référence aux services des médecins et aux autres services « médicalement nécessaires » : c'est à l'égard de ces services seulement que valait la règle d'accessibilité uniforme. Le gouvernement fédéral ne tentait pas d'imposer sa vision de l'envergure idéale des services de santé ou d'une organisation optimale de ces services mais laissait ce soin aux provinces, garantissant aux Canadiens que ces services, une fois définis, leur seraient à tous accessibles.

Ainsi, la totalité des services de santé ne fut jamais comprise dans la définition des services assurés dans aucune province bien que certaines s'en approchèrent plus que d'autres, et il n'y eut jamais de pression fédérale sur les provinces pour compléter la couverture. Le tableau 3-1 démontre abondamment le nombre et l'importance de ces variations provinciales.

La *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* (SRC chap. H-8) définissait d'ailleurs les « services assurés » en vertu de cette loi par référence aux lois provinciales (art. 2). En outre, la Loi prévoyait qu'aucun règlement en fonction duquel serait conclu un accord entre le gouvernement central et une province relativement à ce programme, ne pourrait être modifié sans le consentement de la province. Comme nous le verrons dans la troisième partie de ce mémoire, les lois provinciales elles-mêmes furent adoptées en réponse à la loi fédérale, de sorte que cette dernière fut logiquement et chronologiquement antérieure . . . , y compris la définition des services assurés. La signification pratique de l'énumération des services assurés dans la loi fédérale était toutefois d'*exclure* certains services pour les fins du partage (services hospitaliers psychiatriques, sanatoria et centres d'accueil et d'hébergement) plutôt que de forcer l'inclusion de services additionnels.

L'ABSENCE D'UNE POLITIQUE FÉDÉRALE SUR LA SANTÉ

Cette flexibilité dans l'organisation des services de santé et la coexistence d'un financement à environ 50 % par le gouvernement fédéral, avec une gestion entièrement provinciale du système de distribution des services, est en définitive loin d'être aussi étonnante qu'elle paraît de

prime abord. En fait, les programmes nationaux d'assurance-santé n'avaient rien à voir avec une politique de santé et tout à voir avec une politique d'accessibilité à de tels services, ce qui est bien différent. C'est pourquoi les standards nationaux d'accessibilité, même largement interprétés, suffisaient à assurer la réalisation de l'objectif fédéral.

Une telle perspective dans la conception des programmes de santé assurait une bonne coordination de ces programmes avec ceux de la sécurité du revenu, mais laissait intact le problème de l'harmonisation des services de santé eux-mêmes entre provinces. À cet égard, les effets de démonstration à partir d'innovations provinciales constituaient les seuls mécanismes d'harmonisation et ont continué de l'être. À l'origine et même longtemps après l'introduction progressive d'un régime d'assurance-santé, l'intervention du gouvernement fédéral n'avait nullement pour but de réaliser une conception quelconque d'un système de services de santé, ni même de promouvoir la santé. Lorsque, durant la première partie des années 1970, le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social commença à publier les premiers documents établissant les grandes lignes d'une politique de la santé, tels le document intitulé *Perspectives nouvelles sur la santé des Canadiens* et le rapport Hastings sur les centres de santé communautaire, il le faisait à la suite d'initiatives provinciales déjà prises dans ces domaines et au même moment où s'annonçait la négociation de ce qui devint par la suite le Régime des programmes établis.

Le développement d'une politique fédérale sur la santé est donc intervenu trop tard pour avoir un impact significatif sur les régimes pourtant financés en partie par Ottawa. Ce n'est qu'en 1984, comme nous le verrons plus loin, qu'une tentative fut faite pour rendre efficace, grâce à des sanctions financières, les orientations fédérales en ce domaine.

Les limites au pouvoir de dépenser

Dans le champ des politiques sociales, les législations provinciales ont donc été effectivement harmonisées, et cela tout particulièrement dans le domaine de l'assurance-santé. Non seulement les diverses provinces ont-elles, en deçà de délais en somme très courts, adopté des lois très semblables — et cela à deux reprises, soit à la fin des années 1950 et, ensuite, dix ans plus tard —, mais encore ces lois incorporent des standards nationaux communs. Une harmonisation aussi réussie est attribuable à l'exercice du « pouvoir de dépenser ».

Il existe des limites constitutionnelles au pouvoir de dépenser, mais ces limites sont imprécises parce que les provinces ont choisi de ne pas contester judiciairement l'usage qu'en a fait, au cours des ans, le gouvernement fédéral, et cela même dans le secteur de la santé où ce pouvoir a été appliqué de la façon la plus audacieuse.

Le pouvoir lui-même n'est pas expressément mentionné dans la Constitution canadienne et résulte plutôt de l'interprétation judiciaire. Cette dernière en a établi fermement l'existence dans un petit nombre de causes liées d'abord à son exercice vis-à-vis des individus. Le Parlement fédéral dispose, au-delà de tout doute, du pouvoir d'effectuer des prestations à des individus à quelque titre que ce soit, même, par exemple, à des fins d'éducation ou au titre d'une politique sur la famille, deux domaines que la Constitution attribue aux provinces, du moins lorsqu'il s'agit de légiférer sur ces questions. En d'autres termes, l'affectation de compétences législatives en vertu des articles 92 et 93 de la Constitution n'affecte en rien le pouvoir du Parlement fédéral de lever des impôts « sous toutes les formes » et d'en utiliser le produit à sa discrétion. Lorsqu'il s'agit de versements à des personnes de droit privé, le Parlement fédéral peut y attacher des conditions, mais ces conditions ne doivent pas avoir pour effet de réglementer de manière substantielle une activité sur laquelle les provinces possèdent une compétence législative exclusive. Les tribunaux n'ont jamais été appelés à décider une affaire mettant en cause une subvention fédérale à une province, et nous en sommes réduits à des conjectures quant à la nature précise de la frontière qui distingue les conditions permissibles des conditions *ultra vires* dont pourrait être assortie une législation fédérale prévoyant les versements conditionnels aux provinces.

Les modifications constitutionnelles de 1982 ont pu introduire une difficulté nouvelle pour le Parlement fédéral dans l'imposition de conditions aux versements qu'il peut autoriser envers les provinces. En effet, non seulement ces conditions ne doivent pas constituer une façon de légiférer, indirectement, sur des questions appartenant à la compétence législative des provinces, mais encore la privation de la subvention fédérale — en cas de non-respect de la condition — ne doit pas mettre en danger la capacité de la province délinquante de fournir à ses résidents des services publics à des niveaux de qualité acceptable. En effet, l'article 36 de la Constitution canadienne de 1981 prévoit que :

le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à [. . .]
e) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

En l'absence d'interprétation judiciaire, le sens précis de cette disposition doit demeurer vague. Il est toutefois possible que l'article 36 puisse être invoqué pour invalider l'usage par le gouvernement fédéral de la sanction que constitue le non-versement d'une subvention conditionnelle pour défaut de satisfaire à la condition. Au minimum, le tribunal devrait s'assurer que la condition imposée est absolument essentielle à un exercice responsable du pouvoir fédéral de dépenser « dans le cadre d'une société libre et démocratique⁸ ». Bien que cette disposition

ne s'applique pas à la partie III du texte constitutionnel de 1981 à laquelle appartient l'article 36, il est plausible de supposer que « l'engagement » qui y est prévu n'est pas absolu mais doit être évalué dans un certain contexte, dont la nécessité pour le gouvernement d'être comptable de son usage des deniers publics. Cela suppose — relativement aux versements aux provinces — à tout le moins une définition de l'objet des versements effectués mais peut-être pas la conformité à des « standards nationaux ». Si ce pouvoir était compatible avec des standards nationaux, il est enfin possible que certains standards soient acceptables et d'autres pas, selon leur objet.

Dans une certaine mesure, l'absence de contestation judiciaire par les provinces au sujet de la base juridique des programmes de versements conditionnels fournit une indication quant aux conditions que les provinces elles-mêmes jugent probablement acceptables. Il est évident que le défaut de contestation judiciaire n'équivaut pas à un consentement quant à l'interprétation de la Constitution, mais, à condition de l'interpréter prudemment, cela fournit au moins des balises utiles sur ce qui est politiquement réalisable sans contestation et peut-être une indication des règles d'interprétation dont les tribunaux pourraient s'inspirer s'ils en étaient éventuellement saisis.

Depuis une vingtaine d'années, les programmes de versements conditionnels aux provinces sont concentrés de façon prépondérante dans les domaines suivants :

- La santé (assurance-hospitalisation et assurance-santé),
- L'assurance publique,
- L'éducation postsecondaire.

Les deux derniers domaines, même s'ils appartiennent à la catégorie des subventions conditionnelles, ne comportent aucun « standard national ». La « condition » à laquelle les transferts sont soumis consiste plus simplement dans l'obligation pour la province d'effectuer des dépenses équivalentes dans le même domaine et, depuis 1977 et la *Loi sur les programmes établis*, même cette obligation est disparue en ce qui a trait à l'enseignement postsecondaire. Il suffit désormais que le programme soit maintenu.

Le secteur de l'assurance-santé représente donc le banc d'essai par excellence de la validité constitutionnelle des « standards nationaux » qui sont imposés par le Parlement fédéral à titre de condition à laquelle doivent satisfaire les provinces pour conserver leur admissibilité aux versements fédéraux. Cela est d'autant plus significatif que ces conditions ont été réaffirmées dans le cadre nouveau instauré depuis 1977 par la *Loi sur les programmes établis*.

La question de la validité des conditions attachées à un transfert du gouvernement fédéral vers les provinces n'est pas susceptible d'être tranchée globalement par un oui ou par un non. La jurisprudence, même

si elle ne va pas très loin, indique au moins que certaines conditions peuvent être considérées valides et d'autres non, selon leur nature.

Certaines exigences sont purement formelles : ainsi, un programme fédéral ayant pour objet de partager en deux le coût de construction d'un hôpital d'enseignement suppose que ce coût sera évalué grâce à une documentation comptable adéquate. Cette exigence administrative des autorités fédérales ne constitue pas un appendice secondaire, mais fait partie intégrante de la « condition » qui donne son nom à un transfert constitutionnel à titre de corollaire indispensable. Ce qui est partageable, ce n'est pas, dans cette hypothèse, n'importe quelle dépense d'immobilisation reliée à un hôpital d'enseignement, mais seulement celles qui correspondent à un modèle comptable déterminé. Il s'agit là d'une conséquence directe de la responsabilité du gouvernement central face au Parlement et d'une obligation politique de non-discrimination entre diverses provinces.

D'autres exigences ont une signification plus substantielle. En particulier, certains programmes de transferts conditionnels pourraient incorporer des exigences quant à leur valeur des prestations qui en découlent pour les citoyens. Dans le domaine de la sécurité du revenu, le gouvernement central peut valablement effectuer des prestations directement aux individus; on voit mal pourquoi il serait inconstitutionnel pour lui de déterminer à titre de standard national la valeur des prestations à verser par les provinces au financement duquel il participe par voie de transferts intergouvernementaux : c'est faire indirectement ce qu'il peut légitimement faire directement. Dans le domaine des services de santé et des services sociaux, les règles d'accessibilité sont l'analogue des règles relatives à la valeur des prestations en matière de sécurité du revenu : ce sont ces règles d'accessibilité qui déterminent qui peut bénéficier de ces services et à quelles conditions.

Jusqu'à 1984, les deux programmes d'assurance-santé ont incorporé à titre de standards nationaux des exigences appartenant à l'une ou l'autre des deux catégories suivantes :

- Des exigences formelles, de nature surtout comptable, ayant pour objet d'identifier précisément l'essence du programme, soit l'administration publique des programmes et leur caractère dit « compréhensif » (ou « médicaments requis »);
- Des exigences axées sur l'accessibilité, soit la transférabilité et l'universalité.

À notre avis, ces exigences n'ont pas été contestées devant les tribunaux et n'auraient pas pu l'être avec succès. Cette utilisation du pouvoir de dépenser se situait à l'intérieur de limites légitimes.

Il en va toutefois autrement d'innovations plus récentes dans le domaine de l'assurance-santé.

Le projet de loi C-3 et la *Loi canadienne sur la santé* qui en fut la suite représentent des tentatives discutables et dont le succès reste à déterminer pour étendre l'application des standards nationaux à des domaines n'ayant rien à voir avec l'accessibilité. Ainsi, l'article 12*d*) du projet de loi disposait, entre autres, que « la condition d'accessibilité suppose que le régime provincial d'assurance-santé [. . .] prévoit le versement de montants convenables aux hôpitaux [. . .] ». Cette disposition fut subséquemment modifiée par suppression du mot « convenable » face aux représentations des provinces, car elle laissait supposer l'intention du gouvernement fédéral d'établir des normes nationales de financement des hôpitaux. Par contre, dans le projet tel qu'il a finalement été adopté, on note la présence d'une clause 12(2)*b*) ouvrant droit à l'arbitrage dans les différends opposant les gouvernements provinciaux et les associations médicales provinciales, ce qui aurait pour effet de consacrer l'arbitrage en matière de tarifs d'honoraires médicaux au rang d'un standard national. Ce standard n'a rien à voir avec les règles d'accessibilité au régime mais constitue plutôt une règle ressortissant à la gestion des programmes. Si une province décidait d'en contester la validité (ce qui est fort probable), mais que les tribunaux lui donnent tort (ce qui l'est beaucoup moins), nous serions en présence d'un élargissement majeur du pouvoir de dépenser.

Le pouvoir de dépenser est-il réversible?

Confronté à un déficit qui est devenu l'un des premiers objets de débats entre spécialistes des affaires économiques, le gouvernement fédéral devra réévaluer soigneusement tous ses programmes de dépenses, et les transferts aux provinces n'échapperont pas à cet examen. À ce contexte financier contraignant s'ajoutent des motifs politiques pour effectuer une évaluation nouvelle et rigoureuse des transferts intergouvernementaux : le crédit politique qui a découlé de l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser au moment de l'introduction de programmes nouveaux de dépenses s'est depuis longtemps dissipé. Ce crédit peut être renouvelé par la superposition de « standards nationaux » à des programmes existants, et le gouvernement fédéral peut être assez sensible à cet attrait pour utiliser le pouvoir de dépenser « vers le bas » en quelque sorte, c'est-à-dire en menaçant de réduire ses transferts à moins que les provinces ne consentent à adopter de tels standards.

Une telle stratégie ne constitue pas une simple hypothèse. L'adoption du projet de loi C-3, qui est devenu la *Loi canadienne sur la santé* durant la session de 1983-1984, découle directement du contexte décrit précédemment. Au cours des débats qui ont précédé son adoption, cette Loi a subi des modifications qui en ont changé la portée, mais qui ont laissé intact son objet principal, soit celui de renforcer, pour en faire une prohibition absolue, la règle antérieure qui décourageait les frais modé-

rateurs et la surfacturation. On a rendu cette prohibition présument plus opératoire en adoucissant la sanction que devrait entraîner une dérogation : au lieu d'une interruption totale du transfert fédéral, le gouvernement fédéral est désormais autorisé à soustraire de son transfert une somme égale au produit des charges non autorisées.

Cette stratégie nouvelle pour l'imposition de « standards nationaux » soulève plusieurs problèmes qui ne sont pas résolus par la simple adoption du projet de loi C-3. Plusieurs années de recul seront nécessaires avant qu'un jugement définitif puisse être porté.

L'offre d'une subvention fédérale pour stimuler le développement d'un nouveau programme de dépenses au niveau provincial a constitué une incitation très forte pour les gouvernements provinciaux même les plus réfractaires. À trois reprises, les provinces et notamment le Québec, qui s'y opposait le plus, ont été soumises à cette pression et, en particulier pour les deux programmes à frais partagés dans le secteur de la santé, à la pression additionnelle que constituait la « perte » pour leurs résidants, à titre de contribuables fédéraux, de la participation financière du fédéral aux programmes qu'une province tardait à mettre en route.

Une incitation comparable est difficile à recréer par l'utilisation vers le bas du pouvoir de dépenser dans le contexte d'une réduction marginale de la subvention fédérale comme dans le cas prévu dans la récente *Loi canadienne sur la santé*. Pour une province, la suppression des frais modérateurs entraîne par définition une perte de revenus équivalente à la part du transfert fédéral qui serait retenue si les frais modérateurs étaient au contraire maintenus. Financièrement, le gouvernement provincial est donc indifférent. La pression exercée sur les résidants de la province sans être nulle est décidément assez faible, car bien qu'ils « économisent » leur part de la fraction retenue du transfert fédéral, ils doivent assumer — dans la mesure où ils utilisent les services hospitaliers durant l'année — la totalité des frais modérateurs. Il est douteux que le contribuable moyen puisse tenir compte, sur une base purement rationnelle, de ces deux impacts en sens opposés et qui l'atteignent d'ailleurs, comme individu, en fonction de probabilités qu'il lui est difficile d'évaluer. Il est par conséquent entièrement logique de supposer l'absence de toute incitation véritable sur les plans financier ou politique.

La surfacturation peut sembler fournir un exemple plus favorable à l'efficacité de la nouvelle stratégie d'incitation négative, car elle semble ne bénéficier qu'à certains médecins plutôt qu'au Trésor provincial. Toutefois, c'est ignorer la dynamique des relations entre les gouvernements provinciaux et les associations médicales que de supposer que les premiers puissent tout simplement, et sans coût, interdire la surfacturation. L'issue la plus probable d'une telle interdiction est de produire une hausse des tarifs d'honoraires négociés dont l'effet serait, au minimum, de produire pour l'ensemble des médecins un revenu moyen équivalent à celui que produisait antérieurement la somme des honoraires officiels

plus la surfacturation et même, dans certaines circonstances, une majoration globale découlant de l'extension, à l'ensemble des médecins, du revenu moyen de surfacturation qui auparavant ne profitait qu'à une partie d'entre eux. Paradoxalement, la nouvelle législation fédérale, en insistant sur le recours à l'arbitrage dans la détermination des honoraires médicaux, pourrait encourager un tel ajustement vers le haut des tarifs d'honoraires. Donc, même dans ce cas, les gouvernements provinciaux sont susceptibles de se trouver financièrement indifférents.

La nouvelle stratégie d'incitation négative est confinée dans un étroit corridor délimité par les deux restrictions suivantes. Politiquement, il a été jugé impraticable de suspendre en totalité les transferts à une province qui ne respectait pas les standards nationaux. Cette difficulté politique a été renforcée par l'article 36 de la Constitution canadienne de 1982 qui peut avoir pour effet de rendre inconstitutionnelle une sanction aussi radicale. En conséquence, la *Loi canadienne sur la santé* permet une suspension partielle des versements fédéraux en cas de violation d'un standard national, mais la valeur de cette suspension est proportionnelle à la « faute », ce qui peut aussi avoir pour effet de rendre la sanction inefficace. Pour lui redonner son efficacité, il semble que la sanction financière doit être un multiple du coût qu'entraîne pour une province le fait de satisfaire à un standard national sans toutefois que le caractère punitif de cette sanction puisse être interprété comme une infraction à l'article 36. Compte tenu de l'incertitude qui s'attache à l'interprétation judiciaire possible de cet article, la stratégie d'incitation négative pour la mise en vigueur de standards nationaux laisse beaucoup de place à des jugements subjectifs.

L'harmonisation par amendement constitutionnel

Depuis 1982, le Canada dispose d'une procédure d'amendement constitutionnel qui, à l'égard de la distribution des compétences législatives, permet des modifications avec l'accord de sept provinces représentant 50 % de la population canadienne. Il n'est pas sûr que les amendements constitutionnels en soient rendus plus faciles que dans le passé, mais, en supposant qu'il en soit ainsi, il s'agit là d'une solution qui ne manquera pas d'être invoquée pour résoudre des problèmes d'harmonisation, dans le domaine des politiques sociales comme dans d'autres domaines.

Dans le passé, la Constitution canadienne a été modifiée à deux reprises pour confier, dans le domaine social, des responsabilités au gouvernement central auparavant dévolues aux provinces : l'assurance-chômage et la sécurité de la vieillesse. Comment peut-on évaluer ce transfert de responsabilités sous l'angle particulier de l'harmonisation des politiques sociales?

D'un autre côté, le Québec a soulevé en 1971 l'hypothèse radicalement différente d'une disposition nouvelle que cette province voulait faire inscrire dans la Constitution : le pouvoir prépondérant des provinces en

matière de politiques sociales. Une telle disposition ne visait évidemment pas à assurer l'harmonisation des politiques sociales d'une province à l'autre, mais plutôt l'harmonisation des politiques sociales fédérales et provinciales vis-à-vis les résidents de chacune des provinces. Il est intéressant d'évaluer aussi la contribution possible d'une telle disposition constitutionnelle.

Dans l'ensemble, comme nous tenterons de le démontrer en guise de conclusion à cette partie de la présente étude, un règlement de caractère constitutionnel au problème d'harmonisation des politiques sociales est difficile à concilier avec le fédéralisme : plutôt que d'apporter une solution aux problèmes d'harmonisation, une telle démarche semble viser à nier la pertinence du fédéralisme.

Les amendements constitutionnels pour l'assurance-chômage et la sécurité de la vieillesse

La répartition des compétences législatives telle qu'elle a été déterminée par les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, n'a pas souvent fait l'objet de modifications. Cependant, à deux reprises en 1940 et 1951, il y eut, avec l'assentiment unanime des provinces, des modifications ayant pour effet d'attribuer au Parlement fédéral une compétence auparavant incluse dans la liste des matières de compétence provinciale⁹. Ces deux modifications constitutionnelles eurent lieu dans le champ des politiques sociales et visent des programmes qui, encore aujourd'hui, se rangent parmi les plus importants. La nature inusitée de la solution retenue nous pousse à supposer que le problème que l'on a ainsi voulu résoudre devait avoir un caractère tout à fait exceptionnel.

L'origine des deux amendements se retrouve clairement énoncée dans le rapport de la commission Rowell-Sirois de 1937 (Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces). La même justification est utilisée dans les deux cas. L'assurance-chômage ainsi que les pensions de vieillesse apparaissaient déjà comme deux responsabilités gouvernementales particulièrement lourdes et soulevaient donc un problème de financement. La philosophie sociale de l'époque ou, du moins, celle qu'épousait la commission d'enquête favorisait un financement par voie de contributions obligatoires. On cherchait ainsi à diminuer les impôts à caractère général et, implicitement, à réduire la redistribution des revenus par voie de la fiscalité en faveur des chômeurs et des personnes âgées par l'utilisation de sources de financement à taux uniformes et donc à incidence régressive.

Cette philosophie sociale et cette option de financement une fois retenues, le reste découlait par voie de déduction. En effet disait la commission :

Si l'on veut établir au Canada un système d'annuités à contribution obligatoire, l'initiative ne peut être laissée aux provinces. Il est peu probable que les provinces soient disposées à établir leurs propres systèmes; et il

n'est guère à souhaiter qu'elles les établissent. Seul le Dominion serait en mesure d'établir un système obligatoire, facile à administrer, n'entravant pas le libre déplacement de la main-d'oeuvre, répartissant également les charges sur l'industrie (et aussi sur la main-d'oeuvre) sans tenir compte des frontières provinciales¹⁰.

L'intérêt de cette uniformité entre provinces réside « dans le fait que l'industrie d'une province sera portée à se plaindre si elle est taxée pour des services sociaux qui n'existent pas en d'autres provinces ou y sont assurées par un impôt général¹¹ ».

En d'autres termes, la commission cherchait l'uniformité des bénéfices au titre de ces deux programmes (mais surtout l'assurance-chômage) pour ne pas influencer la mobilité de la main-d'oeuvre, et désirait l'uniformité du financement pour éviter de porter atteinte à la situation concurrentielle de l'industrie des diverses provinces. Le thème de la mobilité de la main-d'oeuvre, ne fut pas développé au-delà de ces déclarations de principe par la commission royale de 1937 et nous verrons plus loin qu'il continue de hanter toutes les évaluations de ce programme. . .

Au moment où la commission Rowell-Sirois élaborait ses recommandations, l'assurance-chômage et les allocations sociales aux personnes âgées faisaient l'objet de transferts fédéraux aux provinces. Ces transferts auraient pu être accrus si la commission les avait jugés insuffisants, et elle avait elle-même formé le concept de versements inconditionnels (qui, en 1957, sera appliqué sous le nom de péréquation) dont elle aurait pu recommander l'usage immédiat pour compenser l'impact très inégal de la dépression économique et du chômage sur différentes provinces¹².

En d'autres termes, bien que la Grande Dépression eût effectivement touché les différentes provinces de façon très inégale et qu'elles fussent déjà inégalement en mesure d'assumer le coût de l'assistance aux chômeurs, ce n'est pas là qu'il faut voir la raison déterminante de la recommandation de centraliser à Ottawa l'assurance-chômage. Dans une autre partie de son rapport, la commission avait proposé une solution au problème des disparités fiscales provinciales — un problème qui n'était pas attribuable seulement à la dépression et qui survivrait à la centralisation de la responsabilité pour l'assurance-chômage. Bien que la commission Rowell-Sirois fût disposée à envisager l'assurance-chômage comme un véhicule de redistribution interrégionale, elle voulait éviter que l'assurance-chômage ne serve de véhicule de redistribution sociale, et c'est pourquoi elle insistait sur un régime strict d'assurance sociale, autofinancé et sans contribution à même le Trésor public. Cette préférence sociale de la commission rendait impossible d'utiliser les transferts intergouvernementaux comme mode de redistribution interrégionale du coût de l'assurance-chômage et soulevait le risque de disparités dans les contributions et les prestations discutées précédemment.

Un raisonnement analogue fut appliqué aux pensions de vieillesse en 1950 lorsqu'il s'est agi de rendre universel un programme social qui auparavant était sélectif : l'élément nouveau de la sécurité de la vieillesse proposé à ce moment consistait à rendre admissible à la pension de vieillesse toutes les personnes qui, jusque-là, ne l'étaient pas parce que leur revenu était supérieur à la médiane¹³. Cette extension ne pouvait pas se justifier par des raisons de redistribution et, par conséquent, il était politiquement nécessaire de relier cette extension de couverture à des contributions obligatoires équivalentes.

Dans les deux cas, c'est dans cette façon de concevoir et surtout de financer ces deux programmes sociaux que l'on trouve la véritable raison d'une double modification de la Constitution canadienne.

En effet, l'interprétation judiciaire avait déjà clairement indiqué et allait subséquemment confirmer que le gouvernement fédéral pouvait librement dépenser pour les objets de compétence législative provinciale (y compris l'assistance aux chômeurs, les allocations sociales aux personnes âgées et les allocations familiales), mais qu'il ne pouvait pas, dans une même loi, imposer un régime de cotisations obligatoires et en utiliser le produit pour défrayer ces mêmes dépenses. C'est-à-dire, en d'autres termes, établir par une loi fédérale un régime d'assurances sociales.

Le comité judiciaire du Conseil privé avait déclaré dans une décision de 1933 : « On ne peut douter du pouvoir de taxation du Dominion. Si la taxe effectivement imposée vise cependant un objet illégal, celle-ci doit être abolie¹⁴ » [traduction].

Et, en s'inspirant de cette même interprétation, le *new deal* du gouvernement canadien avait été jugé *ultra vires* du Parlement fédéral. Ce *new deal* incorporait précisément un régime fédéral d'assurances sociales¹⁵.

La philosophie sociale et l'environnement économique qui l'accompagnait étaient assez généralement répandus pour faire taire toute espèce de dissension. Ainsi la Commission des assurances sociales, un organisme public du gouvernement du Québec, adopta le même point de vue dans son rapport de 1935, et la CTCC (Confédération des travailleurs catholiques du Canada), un syndicat catholique québécois (devenu depuis la Confédération des syndicats nationaux (CSN)), en faisait autant dans son mémoire à la commission Rowell-Sirois. Double indication que ces considérations avaient, même au Québec, plus de poids que les objections autonomistes à un transfert de compétence en faveur du gouvernement central¹⁶.

L'harmonisation n'exige pas l'uniformité : le cas de l'assurance-chômage

La commission Rowell-Sirois avait vu juste en soulignant l'impact possible du régime d'assurance-chômage sur l'affectation des ressources et,

en particulier, de la main-d'oeuvre. Elle perçut même le problème de l'incidence différente du programme pour les industries protégées et celles exposées à la concurrence. Malheureusement, elle ne poussa pas assez loin son analyse.

L'uniformité des niveaux de prestations et des cotisations face à des industries aux caractéristiques très diverses influe également, et de façon défavorable, sur l'affectation des ressources et la mobilité de la main-d'oeuvre.

En premier lieu, l'incidence du chômage varie d'une province à l'autre, de sorte que le programme d'assurance-chômage est la source permanente d'une redistribution de revenus de provinces à bas taux de chômage vers des provinces à haut taux de chômage. Ces transferts, par rapport à une situation où les prestations versées dans chaque province seraient financées par les cotisations qui y sont perçues, freinent les migrations de main-d'oeuvre des régions à chômage élevé en direction des régions à chômage moins élevé, car les revenus sont « artificiellement » majorés là où il y a beaucoup de chômage et « artificiellement » diminués là où le chômage est plus bas. La production nationale est inférieure à ce qu'elle pourrait être en l'absence de ces transferts. L'uniformité du programme fédéral d'assurance-chômage ne signifie donc pas que le programme soit neutre dans ses effets et, sur le plan de l'efficacité économique, il se pourrait que des régimes provinciaux d'assurance-chômage eussent été supérieurs¹⁷.

Mais le problème de transferts interrégionaux n'est pas le seul que soulève un régime fédéral d'assurance-chômage. Il existe en outre des transferts interindustriels dont les plus typiques sont ceux qui s'effectuent à l'avantage des salariés d'industries touchées par de fortes variations saisonnières (exemple : les opérations forestières, la pêche maritime, la construction). Ces transferts impliquent une subvention permanente et donc une incitation au développement de secteurs industriels ayant des caractéristiques peu désirables quant à leur utilisation de main-d'oeuvre et, par la voie des cotisations prélevées sur toutes, d'une désincitation au développement d'industries moins grevées de cycles saisonniers. À cet égard également, la capacité redistributrice du régime d'assurance-chômage joue au détriment de l'économie nationale¹⁸.

Les obstacles à la mobilité géographique et industrielle qui découlent d'un régime canadien uniforme d'assurance-chômage ont été augmentés à la suite des modifications profondes intervenues au tout début des années 1970. En effet, depuis cette époque, le régime d'assurance-chômage a pris plus que jamais auparavant les caractéristiques d'un régime redistributif plutôt que celles d'un régime d'assurances. Même si une idéologie identique avait inspiré les provinces, elles n'auraient pu y donner suite qu'à même leurs propres ressources et, par consé-

quent, cela eût modéré le caractère redistributif de chaque programme provincial.

Plusieurs auteurs qui ont étudié le fédéralisme et les politiques sociales dans un cadre fédéral ont effectivement exprimé l'idée que, par comparaison à un État unitaire, un État fédéral freine l'expression d'une philosophie de répartition. Il y a une trentaine d'années, K.C. Wheare a fait observer que l'avantage d'une constitution fédérale était de permettre d'isoler des régions de prospérité relative du plein impact de la redistribution implicite et explicite à laquelle se livrerait naturellement un État unitaire¹⁹. Plus récemment, Keith G. Banting écrivait :

Des études nationales comparées ont révélé un net rapport entre l'ampleur des mesures de bien-être et la centralisation politique : toutes choses étant d'ailleurs égales, les pays dotés d'un gouvernement décentralisé consacrent une moindre part de leurs ressources au bien-être que les pays au gouvernement centralisé. D'un point de vue comparé, le fédéralisme est de toute évidence une force conservatrice lorsqu'il est question de mesures de bien-être; l'analyse de la situation canadienne [. . .] confirme d'ailleurs cette assertion²⁰ [traduction].

L'amendement constitutionnel de 1940 a, à l'égard de l'assurance-chômage, rapproché le Canada de la situation d'un État unitaire. Pourtant l'intérêt que les gouvernements canadiens accordent depuis 1963 à la question des « disparités régionales » laisse plutôt à penser que l'on admet la légitimité des régions comme cadre de référence pour évaluer la performance de l'économie. Il semble donc exister une contradiction dans la définition des objectifs visés lorsque la volonté de traiter tous les Canadiens sur le même pied au titre de l'assurance-chômage aboutit à créer des obstacles à la mobilité de main-d'oeuvre qui rend plus difficile l'élimination de ces disparités.

En définitive, l'expérience du régime d'assurance-chômage au Canada montre bien que l'harmonisation des politiques sociales et économiques constitue un objectif qui ne suppose pas nécessairement l'uniformité de ces politiques mais plutôt une adaptation aux circonstances diverses qui existent ici ou là. Un amendement constitutionnel comme celui de 1940, en produisant l'uniformité, va plus loin qu'il n'est nécessaire et se trouve même susceptible de contribuer aux problèmes économiques du pays plutôt qu'à leur solution.

À cause des commentaires reçus par l'auteur sur une première version de ce texte, il est nécessaire de souligner avec plus de clarté le sens des observations qui précèdent au sujet de l'assurance-chômage :

- La question qui nous importe n'est pas de savoir si le régime canadien d'assurance-chômage est « bon » ou « mauvais » en fonction de critères économiques ou sociaux, non plus que de discuter si, oui ou non,

à supposer que ce régime soit « mauvais », le gouvernement fédéral ne pourrait pas l'améliorer.

- En 1940, la modification constitutionnelle attribuant au gouvernement fédéral la compétence exclusive en matière d'assurance-chômage fut présentée comme une *condition nécessaire* à l'harmonisation de ce régime avec la politique économique du gouvernement central (bien qu'un langage différent fût utilisé à cette époque, c'était là l'argument essentiel).
- L'expérience vécue de l'assurance-chômage démontre certainement que cette centralisation n'était pas une *condition suffisante* pour l'harmonisation souhaitée des politiques fédérales. Le potentiel redistributif d'un régime d'assurance-chômage centralisé étant plus considérable que celui de régimes provinciaux, certaines des caractéristiques « disfonctionnelles » du régime actuel ne peuvent pas être considérées comme de simples accidents. Si l'on accepte cette proposition, on peut conclure que la centralisation de l'assurance-chômage ne constitue pas non plus la *condition nécessaire* à l'harmonisation des politiques sociales et économiques canadiennes.
- La centralisation de l'assurance-chômage a considérablement accru la gravité du problème d'harmonisation des politiques sociales fédérales et provinciales tant sur le plan du niveau des prestations que celui de l'administration. Cette affirmation vise en particulier l'harmonisation (un mot en l'occurrence inapproprié) entre l'assurance-chômage fédérale et les programmes provinciaux d'aide sociale.

L'amendement constitutionnel complique l'harmonisation : le cas de la sécurité de la vieillesse

Un programme universel de pension de vieillesse fut proposé par le gouvernement fédéral lors d'une conférence fédérale-provinciale qui eut lieu en 1950. Ce programme visait à rendre tous les Canadiens âgés de plus de 70 ans admissibles à recevoir une pension de vieillesse uniforme de 40 \$ par mois. Ce bénéfice était alors accessible en fonction seulement de l'établissement du besoin, ce qui admettait d'emblée 45 % de la population-cible, et les dépenses étaient partagées de moitié avec les provinces; ce régime était en vigueur depuis 1927. Ottawa proposait de continuer l'accord de partage de ce coût pour un nouveau programme d'assistance-vieillesse, sujet au critère du besoin, pour les personnes de 65 ans à 70 ans; mais le gouvernement central assumait seul la charge financière découlant du nouveau programme universel pour les plus de 70 ans. Le financement d'un tel programme devait être assuré par des contributions obligatoires spécifiquement affectées à cet objet : 2 des 10 points de la taxe de vente des manufacturiers, 2 % d'impôt sur les bénéfices des sociétés et 2 % d'impôt sur le revenu des personnes

physiques jusqu'à un maximum de 60 \$. La nécessité, reconnue par tous, d'un amendement constitutionnel découlait de ce financement spécifique; toutes les provinces y concoururent au cours de 1951 et, dès janvier 1952, le programme était mis en oeuvre²¹.

Déjà avant 1952, certaines provinces (la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan) versaient aux personnes de plus de 70 ans un supplément spécial. La proportion fédérale de 1950 n'avait pas pour but d'empêcher ces pratiques ni à l'égard de la nouvelle pension universelle aux plus de 70 ans ni à l'égard des bénéficiaires de l'assistance-vieillesse. Comme nous le verrons plus loin, ces pratiques se sont continuées et se sont même multipliées.

Pendant, la caractéristique de ce programme, c'est-à-dire sa nature contributoire (cela même qui avait rendu indispensable un amendement constitutionnel), fut abandonnée dans la suite. Les pensions de vieillesse et le supplément de revenu garanti (grâce auquel le principe de sélectivité fut réintroduit dans le régime de sécurité du revenu pour les personnes âgées) sont depuis longtemps financés à même le fonds consolidé du revenu.

La transformation du Régime de sécurité de la vieillesse en un régime non contributoire est intervenue en deux étapes. La première fut franchie en 1971 lorsque le régime fiscal subit une profonde transformation à la suite des travaux de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter). À ce moment, les nouvelles lois fiscales fusionnèrent, avec le reste des impôts et taxes, la partie de l'impôt sur le revenu des particuliers, de la taxe de vente des manufacturiers et de l'impôt sur les sociétés qui avait été assignée à la sécurité de la vieillesse et affectée au fonds spécial destiné à financer les pensions. Déjà l'admissibilité aux pensions de vieillesse avait été progressivement abaissée de 70 à 65 ans sans majoration des « contributions », de sorte que le Fonds de sécurité de la vieillesse passa d'une position de surplus à une position de déficit. En 1975, le gouvernement décida de résoudre ce problème . . . en supprimant tout simplement le Fonds de sécurité de la vieillesse pour la raison (?) que les impôts affectés à son financement n'étaient plus identifiés comme tels et qu'il n'y avait plus moyen de les majorer pour assurer l'équilibre financier du fonds²².

L'amendement constitutionnel de 1951 n'a donc plus d'utilité car aujourd'hui, c'est sur le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral que repose ce régime, de la même manière que le Régime d'allocations familiales.

L'amendement constitutionnel de 1951 a conservé intact le pouvoir de dépenser des législatures provinciales et a même préservé explicitement la compétence législative concurrente des provinces dans ce domaine. Cet amendement, connu comme l'article 94A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, assure même aux provinces une « suprématie législative », car il

stipule qu'aucune loi fédérale ne peut porter préjudice à une loi passée ou future d'une législature provinciale. Nous verrons plus loin combien est ambiguë cette « suprématie législative » provinciale. Cependant, elle fut un élément déterminant de l'implantation de 1964 du Régime de rentes du Québec ainsi que des règles de décisions applicables au Régime de pensions du Canada²³.

Ce pouvoir de dépenser des provinces dans le champ de la sécurité de la vieillesse continue d'être intensément cultivé. Le tableau 3-2 montre bien l'importance des suppléments provinciaux ainsi que leur disparité d'une province à l'autre.

Si la création d'une compétence fédérale concurrente en matière de régime contributaire de pensions n'a pas produit l'uniformité, on peut affirmer aussi qu'elle n'a pas su favoriser l'harmonisation de l'ensemble des politiques sociales. La possibilité d'utiliser les programmes d'allocations sociales qu'il administre directement pour augmenter sa « légitimité » face aux provinces exerce un certain attrait sur le gouvernement fédéral. Comme nous le verrons dans la quatrième partie, cet attrait semble avoir été assez puissant pour inciter le gouvernement fédéral à majorer les prestations de « ses » programmes (assurance-chômage, sécurité de la vieillesse et allocations familiales) au début des années 1970 plutôt que de consacrer des ressources équivalentes à un régime de revenu annuel garanti que les provinces auraient probablement administrées. Avant 1952, la sécurité de la vieillesse était sur le même pied que d'autres régimes de soutien du revenu et si ce régime n'avait pas été modifié, cette préférence n'aurait pas existé.

Encore une fois, il importe de souligner que la question à laquelle nous nous intéressons réside dans la contribution positive ou négative au processus d'harmonisation d'un amendement constitutionnel. Dans ce contexte, soulignons donc les points suivants :

- L'amendement constitutionnel de 1951 n'avait pas pour but de produire l'uniformité d'une province à l'autre dans les prestations de sécurité du revenu pour les personnes âgées. Cette uniformité n'existe pas plus aujourd'hui qu'avant.
- Sur le plan strictement constitutionnel, cet amendement ne touche en rien à l'harmonisation des programmes sociaux destinés aux personnes âgées par différents niveaux de gouvernements.
- En pratique, toutefois, cet amendement a permis la substitution, à un programme conjoint de sécurité de la vieillesse qui a existé de 1927 à 1951, de programmes distincts, établis respectivement par le fédéral et les gouvernements provinciaux, ce qui augmente d'autant le besoin d'harmonisation.

En conséquence, dans ce cas précis, il est difficile d'interpréter l'amendement comme un instrument d'harmonisation.

TABLEAU 3-2 Suppléments provinciaux à la sécurité de la vieillesse, 1983

Provinces	Année d'introduction	Critère	Fréquence	Prestations Personne seule	Maximum Couple	Coût total (en millions de %)
Nouvelle-Écosse	1973	SRG	annuelle	219	438	10,6
Ontario	1974	SRG	mensuelle	586	965	88,8
Manitoba	1974	SRG	trimestrielle	188	405	3,4
Saskatchewan	1975	SRG	mensuelle	300	540	5,6
Alberta	1973	SRG	mensuelle	1 140	2 280	70,6
Colombie- Britannique	1976	SRG	mensuelle	466	1 196	n.d.

Source : Santé et Bien-être Canada.

Note : SRG : supplément du revenu garanti, un programme fédéral lié aux revenus de toutes provenances des bénéficiaires.
n.d. : non disponible.

La suprématie législative provinciale en matière de politique sociale : la pierre d'achoppement de la conférence constitutionnelle de Victoria

L'amendement de 1951 n'avait pas transféré des provinces vers le Parlement fédéral le pouvoir de légiférer en matière de pensions; il avait créé un autre domaine de compétence concurrente.

En outre, le langage de l'article 94A, introduit dans la Constitution canadienne par l'amendement de 1951, stipulait qu'« aucune loi [du Parlement fédéral] ne peut porter atteinte à l'application de toute loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières ». Cette clause de suprématie législative pour les provinces comportait cependant une ambiguïté que les événements allaient mettre en lumière. Au moment de l'établissement du Régime de Pensions du Canada et du Régime de Rentes du Québec en 1965, le Québec s'était prévalu de ce pouvoir pour insister sur la création de son propre régime de rentes et avait ainsi fait la démonstration qu'en cette matière, si une province insistait pour agir elle-même et établir son propre régime, le gouvernement fédéral ne pouvait l'en empêcher. Si cette interprétation de la suprématie législative provinciale en matière de pensions était claire, par contre, il était impossible de savoir si l'article 94A pouvait permettre à une province d'apporter des modifications ou d'établir des restrictions auxquelles une législation fédérale sur les pensions serait assujettie. Autrement dit, si une province désirait seulement modifier un programme fédéral de pensions plutôt que d'y substituer le sien, il n'est pas clair qu'elle pouvait le faire. Dans ce sens, on a pu dire que cette suprématie législative était « illusoire », car pour remplacer, par exemple, le Régime fédéral de sécurité de la vieillesse, il fallait non seulement légiférer mais également financer le régime provincial de remplacement²⁴.

En 1969, à l'annonce d'un effort de révision constitutionnelle qui devait aboutir à l'échec de Victoria en juin 1971, le gouvernement fédéral, dans un document intitulé *Sécurité du revenu et services sociaux*, proposait de renverser à son avantage la suprématie législative prévue à l'article 94A. La réplique du Québec consista à étendre au contraire la suprématie législative provinciale du domaine des pensions à d'autres programmes d'allocations sociales : allocations familiales, allocations aux jeunes, allocations pour la formation professionnelle de la main-d'oeuvre et assurance-chômage.

L'intérêt de ce débat constitutionnel pour notre propos tient au fait que la justification invoquée par le Québec pour cette extension et pour la suprématie législative provinciale elle-même fut, pour la première fois, exprimée dans le sens d'une harmonisation des programmes sociaux et non pas seulement dans l'optique de l'autonomie provinciale.

Cette nouvelle justification trouve son origine dans le rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, dont la troisième partie portant sur la sécurité du revenu fit la démonstration de l'insuccès des programmes existants à résoudre le problème de la pauvreté malgré l'importance des sommes consacrées à la sécurité sociale. La commission jugeait en conséquence nécessaire une étroite intégration de tous les programmes de sécurité du revenu en fonction d'objectifs communs et, mettant de côté les considérations administratives (et, sous-entendues, constitutionnelles) « en fonction des besoins des individus et des familles ». Logique avec elle-même, la commission incluait donc dans son rapport une analyse et des recommandations sur la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et l'assurance-chômage. Quant à la distribution sinon des pouvoirs, du moins de la responsabilité pour les divers programmes de sécurité du revenu, la commission concluait :

942. Rappelons, à ce propos, que les gouvernements du Québec qui se sont succédés depuis plusieurs années ont insisté pour que le Québec, en tant qu'État, définisse lui-même ses priorités dans le domaine des mesures sociales. Nous croyons que cette revendication reflète un besoin profond de la population québécoise. C'est pourquoi, nous avons tenté de définir un ensemble de mesures de sécurité du revenu qui réponde à ces priorités et aux impératifs d'une planification d'ensemble, sans aucunement tenir compte des divers paliers de gouvernement. L'impossibilité de partager les régimes entre les gouvernements, dans le cadre d'une évaluation des besoins et des mesures qu'il faut prendre pour y répondre adéquatement, démontre suffisamment le caractère précaire de la répartition des juridictions dans le domaine de la sécurité du revenu.

943. En ce qui concerne la coordination du point de vue des bénéficiaires, il est essentiel de ne pas reproduire la situation des centres de main-d'oeuvre. Il faut que les bureaux locaux de sécurité du revenu remplissent les fonctions des régimes administrés par les deux paliers de gouvernement. En d'autres termes, nous croyons que les bénéficiaires et le public usager ne doivent en aucun cas faire les frais d'une double juridiction, irrationnelle à tous les points de vue.

En pratique, une telle approche postulait une harmonisation sous l'autorité provinciale de tous les programmes sociaux. Pour y parvenir, le Québec proposait, lors de la révision constitutionnelle de 1971, une nouvelle version de la suprématie législative provinciale qui eût donné une assise constitutionnelle à la « modulation » provinciale des allocations sociales fédérales. Ce régime assurait :

1. L'administration et le financement par le fédéral des régimes actuels de sécurité du revenu ou de ceux qui pourraient un jour les remplacer ou s'y ajouter.

2. La détermination, par chacune des provinces, des règles d'admissibilité, du montant des prestations, des taux de récupération, etc.

3. Une équivalence fiscale entre le coût du programme, province par province tel que modulé par la législation provinciale, et le coût du programme fédéral avant modulation provinciale.

Le gouvernement central allait accepter deux ans plus tard un « arrangement » en tous points identique à ce modèle pour les allocations familiales, mais il fit mine à ce moment-là de ne pas comprendre le sens de la proposition du Québec et, à la réunion finale du 14 juin 1971, M. Trudeau déclara que la demande du Québec quant à la suprématie législative était inacceptable parce qu'elle supposait le remplacement des programmes fédéraux de sécurité du revenu par des programmes provinciaux :

La modification constitutionnelle proposée par le Québec entraînerait, au cours des années, une érosion des programmes fédéraux de sécurité du revenu, programmes qui seraient alors remplacés par des régimes purement provinciaux. Dans ce dernier cas, les vieillards et les pauvres dans les provinces plus favorisées n'y seraient peut-être pas perdants, mais dans d'autres provinces, y compris le Québec, l'assiette fiscale ne permettrait pas de paiements de sécurité du revenu aussi avantageux²⁵.

Cela ayant été dit publiquement, la négociation se poursuivit néanmoins à huis clos jusqu'à une heure avancée de la nuit, à la suite de quoi les articles 44 et 45 firent leur apparition dans la charte proposée. Essentiellement, ces articles remplacèrent l'article 94A et avaient pour premier effet d'élargir la définition du domaine de politique sociale concurrente sujet à la « suprématie législative » provinciale de la façon souhaitée pour le Québec (allocations familiales, allocations aux jeunes, allocations de formation professionnelle . . .), à l'exclusion toutefois de l'assurance-chômage. Par contre, le concept même — y compris son ambiguïté inhérente — de suprématie législative ne recevait aucune précision. Le Québec souhaitait que cette suprématie soit clairement définie comme pouvoir de moduler plutôt que de remplacer les allocations sociales fédérales et que le pouvoir de remplacer soit accompagné d'un droit de compensation fiscale pour la province qui l'exerce. Ces deux précisions ne pouvant être obtenues, le Québec, le 23 juin, communiqua finalement son refus de la Charte de Victoria.

Dans cet effort, le Québec ne cherchait pas à nier l'existence du pouvoir fédéral de dépenser, mais plutôt à en circonscrire l'exercice de façon à rendre les allocations sociales versées aux citoyens par le gouvernement central conformes aux politiques sociales provinciales. Le sens de l'objectif visé semble avoir été d'assurer une base constitutionnelle aux arrangements administratifs qui furent conclus par la suite et qui, par exemple, ont permis aux provinces (et en particulier au Québec) de « moduler » les allocations familiales fédérales.

Le fait que ces arrangements fonctionnent sans difficultés depuis maintenant dix ans démontre bien que l'objectif visé par le Québec était réalisable et non susceptible d'instabilité ou de dégénérescence. En outre, contrairement aux amendements constitutionnels de 1940 et 1951, qui n'étaient pas des mécanismes d'harmonisation mais plutôt de centralisation, le projet québécois de 1971 n'eût pas entraîné une « provincialisation » des programmes de sécurité du revenu, mais plutôt une modulation provinciale destinée à harmoniser des programmes qui eussent continués d'être fédéraux.

Les raisons de l'échec sont multiples, et il est impossible d'évaluer exactement l'importance de chacune. Ces raisons sont d'ordre soit technique, soit politique.

Parmi les raisons techniques, il faut mentionner d'abord la nouveauté même du concept de modulation provinciale de programmes fédéraux comme instrument d'harmonisation des politiques sociales. Ce concept fut introduit dans la discussion en janvier 1971 alors que la ronde de négociations constitutionnelles avait été amorcée dès 1969 et qu'une esquisse de consensus — excluant cet élément — avait déjà été dégagée le mois précédent. Une idée nouvelle risque toujours d'être mal comprise au début et tout particulièrement si elle surgit dans un contexte de négociation.

En outre, le concept lui-même comportait une ambiguïté qui ne fut pas soulignée explicitement à l'époque mais qui ne pouvait qu'en gêner la compréhension.

L'amendement proposé par le Québec était tel que, à défaut d'une interprétation judiciaire qui eût pu se faire attendre longtemps, il ouvrait la porte à des contournements qui auraient pu soit le priver d'une grande partie de son effet, soit en faire une disposition incompatible avec le maintien d'un régime fédéral. En premier lieu, si on lui donne un sens restrictif, seules les allocations sociales fédérales eussent été sujettes à la suprématie législative provinciale. Dans un tel cas, le gouvernement central eût probablement pu se soustraire à cette nouvelle contrainte en transformant ses allocations sociales en crédits d'impôt.

Si, en deuxième lieu, on choisit d'interpréter largement la suprématie législative provinciale en ce qui concerne les politiques sociales, presque toute l'activité gouvernementale fédérale devient sujette — sur le plan de son incidence sociale au moins — aux prescriptions présentes ou futures des lois provinciales. Un domaine en particulier entre de plain-pied dans le champ des « politiques sociales » ainsi compris, soit l'ensemble de la fiscalité et, tout particulièrement, l'impôt sur le revenu des particuliers. Cet impôt, depuis longtemps dans tous les pays, joue un rôle de premier plan dans les politiques sociales car il est l'instrument par excellence de redistribution du revenu. Non seulement la progressivité de l'impôt attribuable à la progression de ses taux et au niveau

des exemptions de base mais encore les exemptions d'impôt au titre des enfants, de leur garde, de leurs études, les exemptions pour autres dépendants, celles en raison d'âge, la définition de l'assiette pour inclure ou exclure les prestations sociales : tous ces éléments doivent être considérés comme des éléments constitutifs d'une politique sociale.

Il est difficile de concilier, d'une part, le principe de non-subordination entre différents ordres de gouvernements qui découle du fédéralisme et, d'autre part, la « suprématie » législative de l'un ou de l'autre sur la politique sociale, y compris ses manifestations fiscales. Par contre, si l'on en exclut ces dernières, cette suprématie partielle perd presque toute sa signification.

Pendant, les raisons politiques de l'échec étaient peut-être plus importantes. Du côté fédéral, la perte du pouvoir de décision sur les programmes de sécurité du revenu, sauf en ce qui a trait à leur « valeur moyenne », n'était pas compensée par le maintien de l'administration fédérale des programmes. L'harmonisation, province par province, des programmes de sécurité de revenu constituait une solution aux antipodes de celle qui était recherchée par Ottawa et qui comportait des standards nationaux. Il s'agissait en outre d'une solution qui s'accordait mal avec l'importance relative d'Ottawa et des provinces dans le financement de la sécurité du revenu (soit 85 % et 15 % si l'on tient compte de la participation fédérale au coût de l'assistance sociale). Le Québec eût-il eu gain de cause, que le pouvoir fédéral de dépenser eût largement servi au maintien de « standards provinciaux » plutôt que de « standards nationaux ». L'érosion éventuelle de ce financement et de l'intérêt politique du gouvernement central pour la sécurité du revenu, telle que prédite par le Premier ministre Trudeau, se serait peut-être finalement manifestée.

Du côté du Québec et de son gouvernement provincial, il existait une situation politique défavorable au succès de la thèse officielle. Pour certains, l'insertion en dernière heure de cet élément nouveau et contentieux dans le débat constitutionnel augmentait les risques d'échec et apparaissait donc inopportune; pour d'autres, qui ne souhaitaient pas le succès de l'opération de révision constitutionnelle, la difficulté même de la cause créait une occasion à exploiter. Dans ces circonstances, ni les uns ni les autres n'avaient intérêt à se transformer en avocats trop persuasifs.

Nous concluons cet examen de la voie constitutionnelle pour réaliser l'harmonisation des politiques sociales par les constatations suivantes :

- Paradoxalement la constitution canadienne a été modifiée à deux reprises pour donner au gouvernement central le pouvoir de créer des régimes d'assurance sociale, mais, une fois créés, les deux régimes ont évolué de manière à s'éloigner de la conception d'un régime d'assurance sociale pour devenir de plus en plus redistributifs.

- Dans le cas de l'assurance-chômage, l'uniformité ainsi produite est probablement désavantageuse pour l'économie canadienne car en ce domaine l'uniformité dépasse les exigences d'une harmonisation qui aurait seulement pour but de minimiser l'impact défavorable du régime sur l'économie canadienne.
- Pour ce qui est de la sécurité de la vieillesse, l'amendement constitutionnel n'a produit ni harmonisation ni uniformité, et l'amendement lui-même fut, sauf transitoirement, un exercice de pure futilité.
- L'effort que fit le Québec pour établir à son bénéfice, en matière sociale, une suprématie législative enchâssée dans la constitution a échoué parce que, sur le plan politique, cet enchâssement constituait un changement qui, selon les points de vue, était « trop » ou « trop peu ».
- La proposition du Québec a fait ressortir qu'un processus d'harmonisation peut être conçu en fonction d'objectifs provinciaux tout autant que fédéraux et constitue par conséquent une des dimensions de la répartition des compétences. En corollaire, l'harmonisation doit être délimitée avec soin, sinon elle peut rapidement entrer en contradiction avec les principes d'une constitution fédérale.

En résumé, il semble que le droit constitutionnel n'ait guère été capable de définir des règles fixes qui permettraient de trancher dans le sens d'une harmonisation les disparités relatives aux politiques sociales. Le remède, par sa rigidité, son caractère absolu, peut être pire que le mal, et cela ne saurait nous surprendre. L'harmonisation ne peut résulter que d'un ajustement dynamique et, pour cette raison, suppose le mouvement. Idéalement, la constitution pourrait fournir des mécanismes constitutionnels pour favoriser l'ajustement, le changement coordonné, etc., mais jusqu'ici les solutions de type constitutionnel qui ont été adoptées au Canada n'appartenaient pas à cette catégorie, mais avaient plutôt pour objet des changements structurels dans le partage des pouvoirs.

La solution mise en avant par le Québec en 1971 n'était pas de nature structurelle mais avait plutôt un objectif fonctionnel. Dans ce sens, elle allait probablement dans la bonne voie. Cependant, en attribuant à chaque province le pouvoir d'harmoniser les politiques sociales sur son territoire en fonction des standards provinciaux, elle contredisait les réalités financières de la fédération canadienne.

L'harmonisation consensuelle

Dans les deux précédentes sections de cette étude, nous avons analysé des mécanismes d'harmonisation essentiellement unilatéraux. Le pouvoir de dépenser fédéral, d'une part, introduit une incitation très forte pour les provinces à accepter les conditions — voire certains « stan-

dards nationaux » — comme prix à payer pour obtenir le financement du gouvernement central, mais c'est ce dernier qui dispose seul de ce pouvoir. D'autre part, les dispositions constitutionnelles par lesquelles on a effectivement centralisé certaines responsabilités gouvernementales ou celle par laquelle le Québec a cherché sans succès à les provincialiser débouchent elles aussi sur une solution unilatérale du problème d'harmonisation.

Dans la présente partie, nous allons examiner des expériences d'harmonisation fondées sur l'action parallèle des gouvernements en présence, sans recours à un instrument financier ou constitutionnel qui donne le dernier mot à l'un ou à l'autre.

Les expériences en cette matière, quoique peu nombreuses, sont néanmoins très importantes, non seulement à cause de leur valeur démonstrative mais aussi à cause de l'importance intrinsèque, y compris financière, des programmes sociaux impliqués, soit les allocations familiales fédérales et les régimes de rentes du Canada et du Québec. Enfin, nous analyserons les « ententes » dans le domaine des relations fédérales-provinciales.

Les allocations familiales : modulation provinciale des prestations fédérales depuis 1974

À la suite de l'échec de la conférence constitutionnelle de Victoria en 1971, le gouvernement fédéral, qui avait rejeté la demande du Québec d'une suprématie législative en matière de politiques sociales, s'était déclaré disposé à considérer des « arrangements administratifs » qui pussent satisfaire les préoccupations qu'avait exprimées le Québec au sujet d'une harmonisation des politiques sociales diverses applicables aux résidents du Québec. Dans ce secteur, les allocations familiales devaient jouer un rôle important. En effet, le rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social avait, à l'égard de la sécurité du revenu, formulé des objectifs précis. Ces objectifs consistaient à assurer à toutes les familles et à toutes les personnes seules un revenu suffisant (défini par rapport à un « seuil de pauvreté » déterminé objectivement selon certains critères), mais aussi à améliorer l'incitation des bénéficiaires à une intégration sociale complète, y compris la participation à la population active. Ayant observé que la pauvreté était fortement concentrée chez les familles avec enfants, et cela en relation directe avec la taille des familles, le maintien, voire une hausse substantielle, des allocations familiales universelles était perçu comme capital pour la solution simultanée de ces deux problèmes. Des allocations familiales élevées et progressives relativement à la taille des familles permettaient de palier l'insuffisance de revenu pour une proportion élevée des enfants vivant dans des conditions de pauvreté, et le caractère universel des allocations permettait d'atteindre un niveau élevé de maintien du revenu

sans engendrer les problèmes de désincitation au travail que produirait une garantie du même niveau, assurée par l'aide sociale avec son taux de récupération de 100 % sur le revenu de travail.

C'est à cause de cela que le Québec s'était opposé antérieurement au projet fédéral d'allocations provinciales dégressives selon le revenu des familles bénéficiaires proposé par Ottawa. À la suite de la nomination d'un nouveau ministre fédéral de la Santé et du Bien-être et de l'échec, relaté précédemment, de la conférence constitutionnelle de Victoria, le gouvernement central proposa un nouveau régime universel d'allocations familiales qui entraînait la multiplication par un facteur de trois ou presque du budget consacré à ce poste.

La loi fédérale prévoit le paiement d'un montant moyen par tête qui est versé sous forme d'allocations uniformes à tous les enfants de seize ans ou moins résidant dans une province ou sous la forme d'allocations de montants divers tels qu'ils sont déterminés par la loi provinciale.

Article 3 (2)

Dans une province qui a, par un texte législatif provincial, spécifié des taux d'allocations familiales à l'égard des enfants dont les parents résident dans cette province, il doit être versé sur le Fonds du revenu consolidé pour chaque mois, au lieu du montant autorisé en vertu du paragraphe (1) une allocation dont le montant est déterminé selon ces taux [. . .]

Article 4 (1)

Aux fins de la présente loi, l'expression « texte législatif provincial » désigne à l'égard d'une province

- (a) une loi de la législature de cette province qui spécifie [. . .] des taux d'allocations familiales calculés en fonction de l'âge de ces enfants ou du nombre d'enfants d'une famille ou en fonction de ces deux critères et qui
 - (i) aura pour résultat qu'il sera versé chaque mois à l'égard de chaque enfant [. . .] des allocations familiales d'un montant égal ou supérieur à soixante pour cent de l'allocation familiale dont le versement est autorisé en vertu du paragraphe 3(1) [c'est-à-dire 20 \$ indexés depuis 1974²⁶]

En principe, toutes les allocations sociales fédérales pourraient se prêter à une telle modulation provinciale pour les harmoniser à la politique sociale des diverses provinces. En pratique, les allocations familiales ont été le seul programme où cette modulation soit demeurée possible et, même pour ce programme, deux provinces seulement se sont prévaluées de cette flexibilité, soit le Québec et l'Alberta.

La raison de l'instauration en 1974 de ce régime particulier pour les allocations familiales est aussi celle qui explique que cette modalité d'harmonisation ne se soit pas étendue à d'autres programmes; en général, il n'existe aucune incitation politique qui amènerait le gouvernement central à aller dans une telle direction puisque l'harmonisation

ainsi permise s'effectue alors en fonction des objectifs provinciaux. Toutefois, l'instauration de cette modalité pour les allocations familiales en 1974 constituait le prix à payer pour le rejet de la position défendue par le Québec à la conférence constitutionnelle de Victoria. Ottawa avait prétendu alors que les objectifs visés par le Québec pouvaient être atteints sans modification constitutionnelle, et il fallait bien en trouver une démonstration. Cela fait grâce aux allocations familiales, cette question disparut de l'agenda politique.

En 1978, le gouvernement central introduisait un nouveau programme relié aux charges familiales sous la forme d'un crédit d'impôt. En ce faisant, il revenait, pour le fond, à un concept déjà proposé en 1970 et laissait entièrement de côté la possibilité d'une « modulation » provinciale.

L'absence de débat, même au Québec, au moment de ces événements illustre bien le caractère accidentel de cet effort d'harmonisation d'une politique fédérale et provinciale. De 1970 à 1973, la question des allocations familiales avait été au tout premier plan des discussions entre Ottawa et le Québec et avait constitué la source d'une friction considérable perceptible pour une large fraction du public. Pourtant, la solution élaborée à la suite de ce processus long et difficile et à laquelle on aurait pu croire que le Québec au moins attachait un prix élevé, fut mise en partie au rancart sans susciter de commentaires. Il est vrai qu'au même moment, le gouvernement du Québec introduisait un régime de supplémentation du revenu de travail et que le nouveau crédit d'impôt pour enfants lui faisait économiser, au titre de l'aide sociale, une partie des sommes nécessaires à sa mise en oeuvre. En outre, dans le contexte préréférendaire du Québec de cette époque, les deux forces politiques en présence avaient chacune sa raison propre pour feindre de passer outre à la question. Les indépendantistes n'avaient aucun désir de rappeler l'existence d'une formule originale d'harmonisation fédérale-provinciale, et les fédéralistes n'avaient guère le goût de souligner la mise au rancart d'une « entente » fédérale-provinciale.

D'autres programmes fédéraux ont été formulés de manière à laisser place à une consultation auprès des gouvernements provinciaux quant aux modalités d'application. Il convient de le mentionner ici, même s'il est exagéré de parler à leur égard d'harmonisation des politiques sociales. Il en a été ainsi en particulier pour certains programmes de création d'emplois. Dans certains cas, tel, par exemple, que le Programme d'initiatives locales (PIL) la consultation permit aux provinces d'exclure un projet comme inapproprié (et d'assumer l'odieuse du refus), mais sans jouer d'autre rôle que celui-là. Le Programme d'aide à la création locale d'emploi, créé en 1972 et toujours en vigueur, prévoit une consultation formelle avec les provinces par l'entremise d'une « commission provinciale de révision ». En outre, le Programme de création d'emploi financé et administré par la Commission de l'assurance-

chômage depuis 1979 fonctionne à partir de projets soumis par les provinces et évalués par le Conseil du Trésor fédéral. Ces deux programmes sont les seuls qui prévoient expressément un rôle pour les provinces; ce rôle se limite à une participation secondaire à l'administration des programmes et ne porte pas directement sur l'attribution des fonds. Non seulement, contrairement au programme d'allocations familiales, n'y a-t-il aucune « délégation » législative : il n'y a pas non plus de délégation administrative. Enfin, les fonds consacrés à ces deux programmes de création d'emplois ne sont qu'une modeste part du total des fonds consacrés à tous les programmes d'emplois au cours des années 1970. La situation est la même dans la décennie actuelle; ainsi en 1981 — 1982 on comptait :

- Deux programmes pour les jeunes, entièrement fédéraux, pour 106 000 000 \$
- Neuf programmes généraux pour adultes pour 280 000 000 \$ dont : sept programmes entièrement fédéraux pour 159 000 000 \$ et deux programmes avec participation provinciale pour 130 000 000 \$.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec

S'appuyant sur l'article 94A de la *Loi constitutionnelle de 1867* dont l'origine fut décrite dans la deuxième partie de cette étude, la province de Québec insistait en 1964 pour instaurer son propre régime de rentes. L'objectif poursuivi allait au-delà d'une affirmation de son pouvoir constitutionnel de le faire et résidait dans sa préférence pour un régime de rentes au moins partiellement capitalisé.

Constitutionnellement, législativement et financièrement, les deux régimes sont entièrement distincts et autonomes. Cependant, sans doute pour les mêmes raisons qui étaient apparues aux yeux des rédacteurs du rapport de la Commission Rowell-Sirois en 1937, c'est-à-dire les inconvénients économiques de régimes d'assurances sociales différents dans un espace économique unique, les deux régimes étaient à l'origine identiques et, depuis vingt ans, se sont développés de manière très semblable. Le tableau 3-3 démontre ce parallélisme au niveau des cotisations et des prestations pour 1984, les deux régimes ayant été en vigueur depuis dix-huit ans.

Ce tableau donne toutefois une impression légèrement exagérée du parallélisme des régimes, car il ne tient pas compte des règles telle que celle qui a trait à la période d'exclusion des prestations à laquelle sont soumis les conjoints qui quittent temporairement le marché du travail pendant qu'ils s'occupent d'enfants de sept ans ou moins — une disposition du régime québécois depuis 1977 mais incorporée au Régime de pensions du Canada (RPC) très tardivement, avec, toutefois, effet rétro-

TABLEAU 3-3 Parallélisme du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec après 20 ans

	Régime de pensions du Canada (en dollars)	Régime de rentes du Québec (en dollars)
Maximum des gains cotisables	20 800,00	20 800,00
Exemption de base	2 000,00	2 000,00
Cotisation annuelle maximum		
• employés	338,40	338,40
• travailleurs autonomes	676,80	676,80
Prestations maximums		
• forfaits de décès	2 080,00	2 080,00
• pension de conjoint survivant		
– moins de 55 ans	229,18	360,25
– 55 à 65 ans	229,18	420,31
– 65 ans et plus	232,50	232,50
– pension d'orphelin	83,87	29,00
Prestation d'invalidité		
• pension d'invalidé à 100 %	374,50	505,57
• pension d'enfant d'invalidé	83,87	29,00
Pension maximum de retraite	387,50	387,50

actif. D'autres règles d'application, par exemple celle qui porte sur les modalités de calcul de la rente des personnes âgées de soixante-cinq à soixante-dix ans, ont divergé pendant quelques années avant d'être harmonisées.

L'établissement du Régime de rentes du Québec (RRQ) constitue l'illustration par excellence de l'exercice de la « suprématie législative » des provinces interprétée dans le sens du pouvoir d'exclure, en s'y substituant, une législation et un programme social fédéraux. Le parallélisme des régimes canadiens et québécois montre bien que des pouvoirs formels ne sont pas toujours nécessaires pour réaliser un haut degré d'harmonisation étant donné que les mêmes aspirations sociales, les mêmes conditions économiques auront la plupart du temps des répercussions analogues — voire identiques — sur les gouvernements. Ce contexte social et économique commun est d'ailleurs très important, surtout au moment de la mise en route de tels programmes. En commentant les événements qui accompagnèrent la création simultanée du RPC et du RRQ, Claude Morin se demande si le Québec aurait pu agir seul et il opine finalement que oui, mais il ne laisse aucun doute sur l'importance des pressions qui auraient joué sur le gouvernement du Québec contre ce projet s'il n'y avait pas eu de contrepartie dans le reste du Canada²⁷.

Les règles qui déterminent comment peut évoluer le Régime de pensions du Canada constituent une illustration encore plus intéressante du potentiel et des difficultés d'une approche consensuelle des problèmes d'harmonisation des politiques sociales. Les règles en question stipulent que le régime ne peut être modifié qu'avec l'assentiment des deux tiers des provinces représentant les deux tiers de la population canadienne. Cette règle est plus rigoureuse que celle maintenant incorporée dans la Constitution relativement aux amendements à la distribution des pouvoirs, car ces derniers requièrent l'assentiment des deux tiers des provinces mais seulement de la moitié de la population. En outre, bien que le Québec ait son propre régime, il participe également aux décisions qui touchent le Régime de pensions du Canada : à cause de sa population et de la règle des deux tiers, son poids est accru d'autant. Enfin le gouvernement fédéral peut aussi s'opposer aux modifications qu'il désapprouve²⁸.

Ces règles extrêmement exigeantes ont fait en sorte que l'évolution du RPC a été plus lente qu'elle n'eût été autrement. Paradoxalement, cette lenteur a probablement influé dans le même sens sur l'évolution du RRQ à cause de l'importance attachée au parallélisme des deux régimes. Banting aperçoit deux autres conséquences du seuil élevé du consensus exigé par le RPC :

- Une importance relative croissante est accordée au supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, un programme exclusivement fédéral;
- Le maintien de l'équilibre existant en 1966 entre régimes privés et régime public de pensions²⁹.

Les ententes intergouvernementales dans le domaine social

L'abondance des « négociations » fédérales-provinciales sur les sujets les plus divers laisse supposer qu'elles ont pour but la conclusion d'ententes formelles, voire de contrats. La rhétorique politique utilise d'ailleurs souvent l'expression « entente », même lorsqu'il s'agit de discuter de la formule qui sert à déterminer les paiements de péréquation — une illustration éclatante, s'il en est, du pouvoir souverain de l'État central. Les consensus politiques constituent des engagements moraux, sans force exécutoire, du moins devant les tribunaux et souvent même devant l'opinion publique.

Parfois, cependant, l'emploi de l'expression « entente fédérale-provinciale » semble moins abusif, et il existe jusqu'à des textes de lois qui y font référence. Serions-nous alors en présence d'un instrument formel de coordination intergouvernementale?

L'exemple par excellence d'une telle référence législative à des ententes intergouvernementales se trouve dans la *Loi sur l'assurance-*

hospitalisation et les services diagnostiques de 1957. Selon cette Loi, une « entente » devait intervenir entre le ministre fédéral de la Santé et une province comme condition préalable au paiement par le gouvernement de sa contribution aux coûts du régime d'assurance-hospitalisation. Cette entente réglait les modalités d'application du régime dans cette province (institutions hospitalières assurées, charges autorisées, etc.), et la Loi fédérale stipulait en outre que le règlement en fonction duquel une telle entente était conclue ne pouvait subséquentement être changé sans l'accord de la province³⁰.

Juridiquement, une telle entente représente apparemment un contrat d'adhésion dans le sens où son objet, son contenu et ses modalités d'application sont largement prédéterminés par la Loi fédérale. Une fois qu'une province y adhère, les termes principaux de l'entente s'imposent à elle sans guère de possibilité de négociation. La seule aire de liberté dont dispose une province est celle de ne pas y adhérer, selon la conjoncture politique. Malgré les risques qu'entraîne toute décision politique pour celui qui l'assume, cette liberté est réelle, comme en fait foi le délai de quatre ans écoulé entre l'adoption de la Loi fédérale en 1957 et son application en 1961 au Québec, la dernière province à l'avoir fait. Comme il s'agit d'un consentement libre, une telle entente semble posséder cette qualité essentielle à sa validité.

Même valide, cependant, une question se pose quant à la force exécutoire de cette entente. Le ministre fédéral s'engage vis-à-vis de la province contractante « sous réserve de la présente loi » y compris de ses amendements futurs, et le pouvoir habilitant donné au ministre fédéral de conclure une entente avec une province ne comporte pas le pouvoir de lier le Parlement dans l'exercice de son pouvoir souverain de légiférer. L'obligation d'obtenir l'assentiment de la province contractante avant de modifier le règlement fédéral sous l'empire duquel l'entente fut conclue pourrait créer une source d'invalidité pour toute modification réglementaire unilatérale . . . à moins d'être subséquentement entérinée par le Parlement fédéral. Il est clair que, sur le plan juridique, toute limitation contractuelle du pouvoir de légiférer et de réglementer serait interprétée de manière très restrictive. À moins de dispositions constitutionnelles expresses permettant aux gouvernements fédéral et provinciaux de se lier réciproquement et de lier, par une procédure quelconque d'autorisation législative préalable ou de ratification, le Parlement et les législatures, il faut conclure que les « ententes » intergouvernementales ont la même durée — ni plus ni moins — que la volonté politique qui les a rendues possibles au départ.

Les provinces n'ont jamais saisi les tribunaux de litiges impliquant ces ententes; il n'y a donc aucun précédent judiciaire qui pourrait nous éclairer, « et cela pour la bonne raison que les provinces, seules intéressées éventuellement à s'y opposer, croyaient au contraire y trouver leur profit économique, sinon politique³¹ ».

Si le « profit économique » des provinces était évident et considérable au moment de l'introduction des « ententes » pour partager les coûts de certains programmes sociaux, il en fut autrement lorsque la contribution fédérale fut unilatéralement modifiée à la baisse.

Ainsi en 1975, dans son discours du budget, le ministre fédéral des Finances annonça — sans même une consultation préalable — le plafonnement du taux de croissance des versements fédéraux au titre de l'assurance-maladie. L'année suivante, l'indexation des allocations familiales fédérales fut suspendue de la même manière. Dans un domaine connexe, celui de l'éducation postsecondaire, la participation fédérale avait déjà fait l'objet d'un plafonnement dès 1972³².

Nous avons cité plus haut la mise de côté de l'arrangement administratif sur les allocations familiales entre Ottawa et le Québec au moment de l'introduction du crédit d'impôt pour enfants. On pourrait ajouter, dans le domaine social, l'entente au sujet d'un financement global de services sociaux qui représente pour ces derniers, les principes de financement déjà incorporés dans la loi sur les services établis. En 1978, également, le gouvernement fédéral décide de ne pas donner de suite législative à cette entente, déjà conclue avec les provinces après des années de négociations.

Ces exemples de modifications unilatérales apportées par le gouvernement central à des programmes conjoints, au moins sur le plan du financement, confirment concrètement la fragilité des ententes déjà perçue à la lumière de l'analyse de leur statut juridique. En réalité, ces ententes n'en sont pas car elles ne créent pas d'obligations contraignantes pour les parties — même à l'égard des provinces, elles n'ajoutent rien d'autre qu'un certain vernis à l'exercice unilatéral du pouvoir fédéral de dépenser. En 1960, M. Jean Lesage, alors premier ministre du Québec, déclara qu'il ne « signerait » plus aucune entente fédérale-provinciale. À la suite de cet avertissement, le gouvernement fédéral s'assura que tout nouveau programme fédéral fondé sur le pouvoir de dépenser puisse s'appliquer sans la nécessité d'« ententes » avec les provinces mais par simple adhésion. Pour cette raison, la *Loi fédérale sur les soins médicaux* de 1966 diffère de la Loi de 1957 sur l'assurance-hospitalisation³³.

Conclusions

Dans le cadre constitutionnel actuel, l'harmonisation des politiques sociales par voie de consensus est le fruit d'une coïncidence politique plutôt que celui d'un mécanisme normal et fiable. En dehors du Régime de pensions du Canada, il n'existe aucune politique sociale dont le développement soit soumis à un processus formel de codétermination. La modulation provinciale des allocations familiales fédérales est une retombée involontaire de l'échec de la conférence constitutionnelle de

Victoria et n'a aucune valeur de précédent. Les « ententes » dont il est question dans certains programmes sociaux n'ont vraisemblablement aucune force exécutoire, et les programmes eux-mêmes sont révocables et modifiables en tout temps, comme l'expérience nous l'a appris, car leur seule assise consiste dans le pouvoir unilatéral de dépenser du gouvernement central. La souveraineté inaliénable du Parlement et des législatures empêche qu'il en soit autrement à moins d'une modification constitutionnelle.

S'il est facile de disposer de la question d'existence, la question de l'opportunité d'édifier un mécanisme de codétermination fédéral-provincial des politiques sociales est plus difficile. Tout au plus peut-on faire à ce sujet les observations suivantes :

- La difficulté d'arriver à des consensus sur des politiques coûteuses et ayant un impact direct sur les citoyens fait en sorte qu'un mécanisme de codétermination des politiques sociales aura toujours l'effet d'un frein au changement et surtout, peut-être, au développement. Il s'agit là, en définitive, d'un choix politique³⁴.
- Compte tenu de cet effet de freinage, si le mécanisme consensuel ne s'applique qu'à certaines questions, l'agencement des diverses politiques sociales reflétera les disparités dans les mécanismes décisionnels autant que les préférences sociales. Il s'agit là d'une situation à éviter à moins que cette disparité ne soit clairement prévue et désirée pour ses effets. Par exemple, les gouvernements semblent avoir du mal à préserver l'intégrité des régimes d'assurance sociale à moins d'y être contraints par des mécanismes décisionnels relativement lourds.
- La fragilité bien connue des ententes fédérales-provinciales et des programmes de partage des coûts (y compris le financement des programmes établis) semble rendre, sinon inévitable du moins souhaitable, un mécanisme contractuel plus contraignant pour augmenter la stabilité des engagements financiers et intergouvernementaux.
- La codétermination des politiques sociales constitue une des solutions possibles seulement dans la mesure où ces politiques continuent d'être une compétence partagée. Ce mécanisme constitue alors un moyen terme entre, d'une part, le maintien sans changement du pouvoir fédéral de dépenser sans restriction et, d'autre part, la suprématie législative véritable au bénéfice des provinces (du type modulation provinciale des allocations fédérales).

Les limites dans l'harmonisation des politiques sociales : l'échec de la révision de la sécurité sociale

De 1973 à 1977, le Canada fut la scène de l'une des entreprises les plus ambitieuses jamais tentées en temps de paix : la révision de l'ensemble des politiques relatives à la sécurité du revenu. Cela fut fait non par un seul gouvernement, ce qui constituerait en soi un précédent, mais dans

le cadre particulièrement difficile d'un effort commun du gouvernement central et des provinces.

À l'origine, l'entreprise embrassait tant les programmes purement redistributifs, tel celui de l'aide sociale, que les programmes d'assurance sociale. Comme nous le verrons plus loin, l'envergure réelle des travaux de révision ne fut pas aussi étendue que cela mais, néanmoins, elle s'étendit sur un très large domaine incluant le régime public de retraite, les allocations familiales et, bien sûr, l'aide sociale et les différentes hypothèses de « revenu annuel garanti ». En outre, la révision comportait un volet relatif aux « services sociaux », y compris les programmes de stimulants à l'emploi et le recyclage de la main-d'oeuvre.

La description du mandat et des travaux des commissions de fonctionnaires et de ministres qui se penchèrent sur ces questions se trouve en de nombreux endroits³⁵ et ne sera pas répétée ici. Notre propos consiste plutôt à analyser ce mandat et la signification qu'il faut attacher à l'échec de cet effort gigantesque. Le mot « échec » ne s'applique pas à la totalité de l'exercice de révision.

En effet, le premier résultat concret à émerger de cet effort de révision a consisté dans la profonde modification et le considérable enrichissement du régime d'allocations familiales : modification ayant pour effet de permettre la « modulation » provinciale des allocations fédérales que nous avons déjà décrite et l'enrichissement par un facteur de trois du budget consacré à ce poste. De façon analogue — quoique moins spectaculaire — la révision fédérale-provinciale de la sécurité sociale permit d'en arriver à des consensus importants quant à l'évolution du régime de retraite et quant au partage des coûts de prestation de services sociaux.

On peut qualifier d'échec un seul des objectifs de la révision, celui portant sur la création d'un revenu annuel garanti pour tous les citoyens canadiens. Comme, cependant, cet objectif était tout à fait au centre du processus et en constituait la raison d'être essentielle, l'absence de suite et même le défaut de conclusion à ce sujet de l'immense effort de révision globale de la sécurité sociale constitue un événement de grande importance et peut être la source d'utiles leçons. S'il est effectivement possible de tirer des leçons de cette expérience, on doit s'attendre qu'au moins une partie de ces leçons concerne l'harmonisation fédérale-provinciale des politiques sociales. L'envergure même du mandat qu'avaient assumé les ministres fédéraux et provinciaux des affaires sociales rendait indispensable une telle harmonisation. L'échec de l'entreprise nous renseigne probablement sur les limites inhérentes à de tels efforts d'harmonisation.

Les explications circonstanciées de l'échec

Le mot d'échec utilisé pour caractériser l'issue de cette révision de la sécurité sociale au Canada comporte une lourde charge émotive. En particulier, la plupart de ceux qui, pendant quelque quatre ans, ont

consacré leur temps et leur énergie à cet effort résistent naturellement à une telle caractérisation. Il ne manque pas de circonstances extérieures que l'on peut invoquer pour expliquer l'absence de suite concrète à l'intense exercice de planification sociale mené de 1973 à 1977. Le recours à des explications circonstanciées est d'autant plus tentant qu'il permet d'écarter deux hypothèses plus menaçantes. Il se pourrait, en effet, que le Canada ait implicitement rejeté, à la faveur des circonstances, l'idée de souscrire à l'objectif d'équité sociale qu'on lui proposait. Il se peut aussi que notre système politique ait instinctivement refusé son assentiment à un projet qui impliquait une trop grande mutation de la structure des politiques gouvernementales et même du pouvoir politique. Ces deux hypothèses ne sont pas mutuellement exclusives.

Deux circonstances imprévisibles sont alléguées pour rendre compte de l'échec de la révision de la sécurité sociale. La première consiste dans l'évolution brusque de la conjoncture économique qui coïncida avec le début du processus de révision de la sécurité sociale. À l'automne 1973, la première crise du pétrole marqua le début d'un processus inflationniste aux proportions inusitées depuis plus de vingt ans. Non seulement y a-t-il flambée des prix du pétrole et des matières premières; il y a aussi, par voie de conséquence, l'amorce d'un transfert massif de richesse en direction des pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), ainsi que d'une région à l'autre à l'intérieur même du Canada. Cette situation nouvelle, dont les ramifications apparaissent progressivement au cours de 1974 et 1975, constitue une toile de fond particulièrement peu propice à une évolution raisonnée de la sécurité sociale car, sur un plan interrégional tout au moins, on ne sait plus très bien qui sont désormais les « riches » et les « pauvres ». Le gouvernement canadien, ayant en outre choisi de protéger les consommateurs d'énergie du plein impact de ce qui se déroule sur le plan mondial, acquiert au même moment une nouvelle responsabilité fiscale qui a pour effet d'évincer d'autres priorités.

D'un autre côté, ces années sont également celles de transformations successives de l'environnement politique. Au niveau fédéral, la décision de lancer cet effort d'évaluation et de révision globales de la sécurité sociale est prise par un gouvernement minoritaire dont la survie dépend de l'appui qu'il peut obtenir du Nouveau parti démocratique (NPD). Il est clair — et la décision relative aux allocations familiales en serait la preuve — que cette évaluation doit se faire à partir d'un préjugé expansionniste. À compter des élections de l'été 1974, cette situation précaire prend fin et un gouvernement majoritaire recouvre une liberté de manoeuvre qu'il avait en partie perdue de 1972 à 1974.

Ces circonstances, qui vinrent profondément modifier l'environnement économique et politique au milieu des années 1970, fournissent des arguments plausibles à ceux qui soutiennent que l'échec de la révision de la sécurité sociale ne reflète aucun vice fondamental de l'objectif ou

du processus de décision utilisé pour l'atteindre. Toutefois, des arguments plausibles ne sont pas forcément des arguments probants.

La première crise du pétrole, quelle qu'ait été son importance du point de vue des relations économiques internationales, n'eut sur le Canada, et particulièrement sur les finances publiques canadiennes, qu'un impact modéré. Les subventions au pétrole importé étaient, jusqu'en 1980, équilibrées par les droits à l'exportation et par le droit d'accise sur l'essence, de sorte que la balance fiscale nette relativement aux hydrocarbures fut positive pour cinq des six années postérieures à 1973³⁶. Il est vrai qu'à compter de 1975 la lutte contre l'inflation devint une priorité, mais il s'agissait d'une politique conjoncturelle essentiellement de court terme. Dans la mesure où même les programmes sociaux furent touchés (par la non-indexation des allocations familiales en 1976), ils ne le furent que pour une seule année.

L'inauguration en 1978 du programme de crédit d'impôt pour enfants, survenu longtemps après le retour à un gouvernement majoritaire, montre également que la révision globale de la sécurité du revenu ne fut pas seulement le sous-produit d'une conjoncture parlementaire temporaire. L'élargissement de l'assurance-chômage a précédé cette situation, tout comme l'introduction du crédit d'impôt pour enfants l'a suivi. L'objectif d'amélioration de la sécurité sociale n'est pas tombé en désuétude en 1974.

Il ne s'agit pas de nier toute pertinence aux événements économiques et politiques qui ont marqué cette période en ce qui a trait à l'issue du processus de révision de la sécurité sociale. Les administrations et les gouvernements, tant fédéraux que provinciaux, ne sont pas tout d'un bloc; au contraire, ils comptent dans leurs rangs des adversaires des objectifs qui, à un moment ou à un autre, sont au centre de l'actualité. Des événements fortuits renforcent parfois l'opposition et fournissent des occasions de la rendre plus persuasive, mais ce serait également une erreur d'en exagérer l'importance. En définitive, ces circonstances ne sont rien d'autre que cela . . . soit des circonstances et non des causes, ni suffisantes ni même nécessaires, de l'échec de la révision de la sécurité du revenu. En d'autres termes, il est extrêmement douteux que cet échec ait pu être évité, même en l'absence d'une crise mondiale du pétrole et de tout changement du contexte politique.

Une hypothèse injustifiée relativement au consensus social

L'idéal de justice et d'efficacité sociale qui soutendait une entreprise aussi ambitieuse que le fut la révision globale de la sécurité sociale portait en lui-même le germe de la déception que devaient éprouver ceux qui s'étaient consacrés à y donner forme. Il s'agissait d'élaborer une ultime réforme de la sécurité sociale qui rendrait superflue toute réforme future, de concevoir un régime parfait définissant de façon rigoureuse,

objective, non discriminatoire une « société juste ». Ce régime comportait deux éléments essentiels :

- Un droit universel de toute personne à un « seuil de pauvreté » établi rigoureusement de façon uniforme pour tous ceux qui se trouvent dans des circonstances de besoins et de revenus identiques.
- Un régime incitatif à participer à la main-d'oeuvre active comportant une gradation régulière entre un taux de réduction des prestations sociales et un taux de taxation du revenu du travail, l'ensemble étant conçu de manière à établir une solution de continuité parfaite entre l'assisté social et les salariés les mieux rémunérés quant à leurs relations financières avec l'État.

Un tel régime, s'il était possible d'en préciser les modalités concrètes d'application, était si parfait qu'il faisait l'unanimité d'une extrémité à l'autre du spectre des philosophies sociales. Solidement appuyé à droite sur les propositions déjà anciennes de Milton Friedman en faveur d'un impôt négatif, il séduisait également la gauche par la promesse d'un effet redistributif enfin cohérent et d'une absence totale de tout jugement de valeur sur les mérites relatifs de telle ou telle catégorie de personnes à bas revenu.

Il n'y avait aucune arrogance particulière derrière cette aspiration à instaurer un système parfait. Dès 1966, l'adoption du Régime d'assistance publique du Canada avait consacré l'abandon, au niveau de l'aide sociale, des anciennes catégories essentiellement discriminatoires : mères seules avec enfants, aveugles, handicapés, chômeurs ayant épuisé leur droit à des prestations de chômage, etc. Il semblait possible d'inscrire dans cette évolution l'abolition d'une dernière barrière, celle séparant ceux qui font partie de la main-d'oeuvre active de ceux qui n'en font pas partie. Il s'agissait, rien de moins, que de rendre universelles les règles relatives à l'aide sociale. Mais n'avait-on pas procédé jusque-là par un élargissement graduel du concept? Quoi de plus naturel que de continuer dans la même voie?

Durant les années 1960, des propositions tout aussi ambitieuses de réforme sociale avaient été exprimées. Au Canada, la Commission Carter (Commission royale d'enquête sur la fiscalité) avait dressé un programme de réformes fiscales inspiré, entre autres, par la célèbre affirmation « *a dollar is a dollar is a dollar* ». La force de ces recommandations, tout comme l'attrait intellectuel d'une révision globale de la sécurité sociale, provenait justement de cette croyance en la possibilité de mesurer l'équité du régime fiscal aussi bien que l'équité des programmes de sécurité du revenu à partir du critère unique du revenu en argent. Le monde réel, avec toute sa diversité, était commodément ramené à une seule dimension. Ainsi schématisé, le problème fiscal, de même que le problème social, était susceptible de recevoir une solution « parfaite ». Dans cette dimension unique, le paraplégique et l'ouvrier de

la construction avaient tous deux un revenu dont la seule différence pouvait se trouver dans leur niveau respectif, mais tout le raisonnement devait se faire comme si, quant au reste, leurs positions respectives étaient interchangeables!

Pendant ce temps, aux États-Unis, des propositions analogues de réforme de la sécurité sociale étaient soumises aux méandres encore plus complexes du processus de décision qui caractérise ce pays. La « guerre à la pauvreté » avait provoqué une fermentation intellectuelle qui ne pouvait pas ne pas avoir des retombées au Canada. Les problèmes sociaux, que recoupait le clivage racial, avaient atteint aux États-Unis, au début des années 1960, une acuité inconnue au Canada. Le mouvement pour les droits civils ne pouvait pas laisser de côté les droits économiques et sociaux. L'Administration Johnson de 1963 à 1968 mit en route des programmes sociaux d'une ampleur sans précédent et, avec l'optimisme caractéristique des Américains, on crut à la possibilité d'éliminer la pauvreté jusqu'à ses racines³⁷.

La croissance économique soutenue de l'après-guerre permettait, au début des années 1970, de croire en la possibilité matérielle de résoudre le problème de la pauvreté si seulement il était possible de concevoir un système à la fois généreux et sage. L'exemple des efforts faits aux États-Unis pour s'y attaquer n'était qu'une incitation additionnelle. La possibilité apparente de concevoir un système « au-delà des idéologies » semblait lever l'obstacle politique. Le caractère unidimensionnel de la solution de la pauvreté, celle-ci étant conçue essentiellement comme une déficience du revenu pécuniaire, apparaissait comme un prix acceptable à payer pour obtenir ce consensus.

Si tout cela avait été vrai, la réforme se serait effectuée malgré des difficultés ou des retards attribuables aux circonstances économiques et à la conjoncture politique.

Malheureusement, les aspirations des planificateurs sociaux avaient plusieurs longueurs d'avance sur les réalités politiques. Les événements en ont fourni la démonstration.

En premier lieu, l'idéal de non-discrimination à l'endroit de diverses catégories de bénéficiaires de la sécurité sociale ne fut pas pris suffisamment au sérieux pour empêcher avant, tout comme au cours du déroulement de la révision, de procéder à des améliorations du niveau des allocations sociales pour des catégories particulières. La majoration des allocations sociales, décidée en 1973, même si elle eut lieu au tout début du processus, était le fruit d'une dynamique fédérale-provinciale et non la résultante d'une évaluation non encore amorcée. Au cours de 1974, la libéralisation du régime de la sécurité de la vieillesse, pour rendre admissibles les conjoints de 60 à 65 ans, introduisait une source nouvelle de disparité entre prestataires. On pourrait ajouter que la réforme de l'assurance-chômage, qui avait précédé de quelque deux années le début de la révision de la sécurité sociale et qui échappa entièrement à l'exer-

cice d'évaluation globale de la sécurité du revenu, restreignait cette dernière plus étroitement encore. Sur le plan provincial également, les programmes sociaux poursuivirent leur évolution³⁸.

La signification de tout cela est claire : un programme intégré de sécurité du revenu, comme envisagé dans la révision de la sécurité du revenu, doit être appuyé sur une hypothèse fondamentale : le « mérite » équivalent des diverses catégories de bénéficiaires. Durant les années 1970 du moins, les Canadiens ont fait la démonstration qu'ils estimaient comme plus méritoires que les autres les familles avec enfants, les chômeurs et les personnes âgées. Ces clientèles une fois satisfaites, les besoins objectivement plus considérables, souvent, des travailleurs à faibles revenus et des familles monoparentales trouvèrent peu de mérite aux yeux de l'opinion publique. Cette objection à un système compréhensif et vraiment non discriminatoire de sécurité du revenu conserve encore aujourd'hui sa valeur.

Une dernière illustration du caractère fondamental et de la force des préférences sociales en matière de redistribution du revenu consiste dans la décision de 1972 d'indexer l'impôt personnel sur le revenu. Cette décision, dix ans plus tard, apparaissait clairement comme la source la plus importante du déficit fiscal structurel du gouvernement fédéral : son impact financier cumulatif était évalué à six milliards de dollars pour l'année 1979 par le Conseil économique du Canada, soit beaucoup plus que n'aurait coûté un régime de revenu annuel garanti. L'incidence par classes de revenu de ces deux mesures est évidemment complètement différente.

Un mécanisme de concertation fédéral-provincial mal accordé à la nature de l'objectif visé

Mais la réalité politique a contredit les prémisses de la révision de la sécurité du revenu d'une autre manière. Un régime de revenu garanti suppose une conception et une gestion intégrées de plusieurs programmes gouvernementaux. Les programmes qui doivent absolument être coordonnés au revenu garanti comprennent, entre autres :

- *L'assurance-chômage.* Dans un régime intégré, une période de chômage qui pousse un salarié en deçà du seuil d'allocation nulle peut entraîner une double prestation : de chômage et de sécurité du revenu. À l'inverse, la réintégration dans la main-d'oeuvre active d'un ex-chômeur, dans ces circonstances, peut entraîner un taux de réduction des allocations sociales qui atteint 100 % ou presque. Par ailleurs, la non-application aux chômeurs du programme de revenu garanti peut créer d'autres anomalies face aux bénéficiaires du régime qui se trouvent en dehors de la main-d'oeuvre. Ces problèmes sont susceptibles de solution à condition que les programmes en question soient en tout temps conçus, modifiés et administrés l'un en fonction de l'autre.

- *La formation et le recyclage de la main-d'oeuvre.* Le revenu garanti, surtout à cause de son taux de réduction inférieur à 100 %, est sensé augmenter la motivation de l'individu à acquérir une formation susceptible d'accroître son revenu. Ceci suppose une modification considérable de régimes dont le ressort principal pour une partie de la clientèle a été jusqu'ici l'avantage pécuniaire immédiat découlant de l'écart positif entre les allocations de formation professionnelle et les allocations d'aide sociale.
- *Le salaire minimum.* Dans la perspective de l'entreprise, un régime de revenu garanti peut assumer le rôle d'un programme de subvention des coûts de main-d'oeuvre. Les facteurs qui détermineront l'importance de cet impact économique d'un régime de revenu garanti se trouvent dans le régime de négociation de conventions collectives, le niveau de syndicalisation et peut-être, surtout, le niveau du salaire minimum. L'importance de ce dernier facteur n'est pas limitée à un univers hypothétique où aurait été instauré un régime de revenu garanti. Déjà actuellement comme l'indiquait T. Courchene :

Le Québec a le salaire minimum le plus élevé du continent, sans parler du Canada, et l'une des raisons pour lesquelles il est capable de maintenir ce salaire élevé, c'est qu'une bonne part des frais est supportée par les autres Canadiens. Ottawa prend à son compte les versements d'assurance-chômage, les paiements de péréquation et la moitié du coût des prestations sociales découlant de ce salaire minimum élevé³⁹.

- *Le régime fiscal.* Les caractéristiques mathématiques d'un programme de revenu garanti, c'est-à-dire le niveau de revenu garanti et le taux de réduction, rendent inévitable le versement d'allocations sociales à des individus qui se situent largement au-dessus du niveau des exemptions personnelles au titre de l'impôt personnel sur le revenu. Il en résulte le paradoxe d'allocations sociales versées à des personnes considérées comme douées d'une capacité de payer un impôt et le gaspillage apparent de mouvements de fonds en directions opposées entre l'État et plusieurs millions d'individus. Ce problème n'est peut-être pas insoluble non plus, mais il suppose une coordination étroite dans l'évolution des deux régimes ou même, le revenu garanti prenant alors la désignation d'impôt négatif, dans une intégration complète.

Dans la révision effectuée de 1973 à 1977, il n'était pas question d'inclure trois des quatre domaines complémentaires décrits précédemment. Le processus de révision fut mis en marche à l'initiative des ministres fédéral et provinciaux des affaires sociales et aucun d'eux n'avait un mandat suffisamment large pour inclure ces autres questions. En réalité, seule une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres eût pu s'attaquer à l'ensemble du problème. Il semble bien que nulle part il n'y ait eu la volonté politique à ce niveau pour assumer une pareille tâche.

La révision « globale » de la sécurité du revenu entreprise au Canada durant les années 1970 fut un échec quant à son objectif central, celui d'établir un régime compréhensif de revenu garanti. Cet échec ne s'explique pas, croyons-nous, par les circonstances externes au processus, qu'il s'agisse de la conjoncture économique ou électorale. Plus fondamentalement, c'est l'objectif lui-même qui fut, non pas répudié, car il n'avait jamais été l'objet d'un véritable consensus, mais qui fut abandonné, cette absence de consensus politique étant devenue manifeste à la fois par l'adoption d'autres mesures sociales jugées prioritaires et par l'isolement des ministres sectoriels qui, à eux seuls, ne pouvaient contrôler des dimensions pourtant essentielles à un concept aussi ambitieux.

Avant de clore cette section, il nous reste à examiner une dernière question forcément hypothétique. Aucun de ceux qui ont fait l'examen du processus de révision de la sécurité du revenu dans sa dimension fédérale-provinciale n'a imputé l'échec de l'exercice à des dimensions intergouvernementales. Au plus a-t-on laissé à penser que la décision de reporter à la fin la discussion du partage des rôles des gouvernements fédéral et provinciaux a pu introduire une réticence dommageable dans le processus. Mais la proposition contraire est tout aussi plausible.

On peut toutefois se demander s'il eût été concevable qu'un accord fédéral-provincial pût se réaliser sur une question de portée aussi vaste et, à supposer que oui, quelles auraient été les chances qu'un tel accord pût se révéler durable. Il est difficile d'être optimiste à l'égard de ces deux questions.

Un régime de revenu garanti se distingue essentiellement de tous les programmes sociaux actuels en ce qu'il touche une proportion significative de la main-d'oeuvre active. Il s'agit de la clientèle à l'égard de laquelle peuvent exister les conflits les plus importants entre les objectifs de justice sociale et d'efficacité économique. Dans une fédération, l'exercice séparé du pouvoir souverain implique que des jugements différents peuvent être portés par les provinces et le gouvernement central sur la meilleure manière de faire coïncider ces objectifs divergents. Il est difficile d'imaginer des accords qui prévaudraient longtemps sur ces jugements politiques.

Conclusion

La première conclusion de cette étude consiste en ceci : parmi tous les moyens utilisés pour produire l'harmonisation des politiques sociales, le pouvoir de dépenser est le plus important. En définitive, le pouvoir fédéral de dépenser est le seul de ces moyens qui ait produit des résultats. Grâce à cet instrument, le gouvernement fédéral a joué le rôle de diffuseur des innovations dans le champ des politiques sociales; la date d'entrée en vigueur des éléments majeurs de l'assurance-santé dans

différentes provinces constitue la caractéristique première qui ait fait l'objet de cet effort réussi d'harmonisation. Les standards nationaux relatifs à l'accessibilité financière à ces services constituent la seconde caractéristique harmonisée.

Pour l'avenir, ce moyen par excellence d'harmonisation des politiques sociales semble surtout menacé par les conséquences de ses succès passés. Les gouvernements fédéraux successifs semblent être enclins à en pousser l'utilisation au-delà du point de rupture. La progression des « standards nationaux » traduit une volonté apparente de franchir les étapes suivantes :

1. Des standards faisant fonction de définition du programme visé et des dépenses qui peuvent légitimement en émerger;
2. Des standards déterminant qui a droit aux bénéfiques ou prestations découlant d'un programme donné et à quelles conditions;
3. Des standards qui déterminent certaines pratiques dans la gestion des programmes visés.

Jusqu'à récemment le pouvoir de dépenser entraînait des standards de catégorie 1 et 2 et n'avait guère été contesté. L'effort récent pour instaurer des standards de catégorie 3 pouvait vraisemblablement résulter en une première contestation judiciaire de ce pouvoir fédéral. Il est d'ailleurs difficile d'imaginer comment une telle contestation pourrait être évitée.

Une autre source de difficulté, pour ce qui est de l'usage futur du pouvoir de dépenser, découle du caractère précaire des arrangements qui en dépendent. Les modifications unilatérales survenues dans les contributions du gouvernement central ont rendu sensible l'absence de base contractuelle véritable dans les relations fédérales-provinciales. Le Canada, comme tous les pays occidentaux, a traversé une période de croissance du secteur public qui était propice à l'exercice du pouvoir de dépenser. Pour le présent et l'avenir prévisible, les perspectives sont tout à fait différentes et ceci aura certainement des conséquences pour les arrangements intergouvernementaux : il est facile d'imaginer un scénario où ces arrangements seraient pour cette raison rejetés par les provinces en faveur d'un exercice direct de leur pouvoir fiscal. La nouvelle constitution canadienne, en enchâssant le « droit » à la péréquation, ouvre presque la porte à une telle éventualité.

À la lumière de ces considérations, il semble que certains changements soient nécessaires pour préserver le pouvoir de dépenser et, partant, la capacité du gouvernement central de prendre des initiatives ayant pour but l'harmonisation des politiques sociales. En premier lieu, les « standards » que ce pouvoir sert à actualiser doivent être restreints à ceux de catégories 1 et 2. Ceux de la troisième catégorie sont très certainement *ultra vires*, car ils constituent une véritable réglementation fédérale d'un secteur par définition de compétence provinciale. Les tribunaux pourraient être appelés à préciser cette restriction.

En outre, une assise constitutionnelle devrait être mise en place comme base pour véritables ententes fédérales-provinciales. De telles ententes sont devenues presque indispensables pour éviter une remise en question constante des programmes au financement auxquels les deux ordres de gouvernements participent et pour fournir une base d'arbitrage relativement aux difficultés d'interprétation qui surgissent. Le formalisme qu'entraîneraient des ententes ayant valeur de contrat (autorisation législative préalable ou ratification a posteriori) éviterait quelles ne servent comme aujourd'hui les fins d'un opportunisme à court terme.

La création d'une base constitutionnelle pour établir les ententes fédérales-provinciales nécessite un amendement constitutionnel. La définition du pouvoir de dépenser et la restriction des standards nationaux à certains objets seulement pourraient aussi prendre cette forme. Des propositions d'amendement constitutionnel ont déjà été formulées par le gouvernement fédéral lui-même relativement au pouvoir de dépenser. Dans « Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du parlement canadien⁴⁰ », le premier ministre du Canada proposait en 1969 que le pouvoir de dépenser ne puisse être utilisé pour créer ou modifier un programme à moins que n'ait été constaté un « consensus national » à ce sujet selon une formule analogue à celle alors envisagée pour amender la constitution. Cette proposition ne fut pas retenue ni à l'époque ni en 1982. Il faut s'en féliciter.

L'avantage du pouvoir de dépenser, c'est de constituer un pouvoir d'initiative. S'il perçoit — à tort ou à raison — un besoin d'harmonisation, le gouvernement central peut prendre l'initiative de proposer aux provinces un remède à l'incohérence ou même à l'incompatibilité de leurs politiques respectives. Pour être utile, ce pouvoir d'initiative doit pouvoir s'exercer sans préjuger d'un consensus, car s'il doit être précédé d'un consensus, il ne sera jamais exercé dans les circonstances où le besoin d'harmonisation est le plus grand.

Le danger que fait porter le pouvoir de dépenser sur l'équilibre constitutionnel au pays ne réside pas dans le caractère unilatéral de l'initiative dans lequel il trouve son origine, mais dans la portée excessive qu'on pourrait vouloir lui donner ou dans l'usage inconsidéré, presque frivole, que l'on pourrait en faire. C'est pourquoi, nous préférons des restrictions à ces deux égards; accordons au gouvernement central la capacité de proposer — avec le moins d'entraves possibles — des ajustements susceptibles de rendre moins incompatibles les multiples objectifs des provinces et du gouvernement central. Cependant, que ces propositions débouchent sur des arrangements durables, fiables, créant des obligations pour toutes les parties et que ces arrangements soient restreints aux objets essentiels à cet effort d'harmonisation sans débordements tels que l'harmonisation ne soit plus qu'un prétexte à la centralisation.

C'est ce rôle de prétexte à la centralisation qu'a joué dans le passé l'évocation des disparités à éviter sur le marché du travail lorsqu'il a été question d'assurance-chômage et de sécurité de la vieillesse. Une meilleure analyse des exigences véritables de l'harmonisation des politiques sociales aurait démontré que les amendements constitutionnels de 1940 et 1951 n'étaient ni nécessaires ni véritablement utiles. Des politiques sociales harmonisées ont été confondues à des politiques sociales uniformisées. Alors que cela a été fait au nom de l'efficacité économique, au contraire l'économie canadienne en a probablement souffert et, de toute façon, l'uniformité des politiques de sécurité du revenu pour les personnes âgées n'a pas été réalisée ni l'harmonisation avec les programmes principaux en la matière encouragée ou facilitée. Cette double expérience d'amendement constitutionnel démontre que l'harmonisation n'y trouve pas nécessairement son compte.

La tentative du Québec, en 1971, d'inscrire dans la Constitution — en matière de politiques sociales — un pouvoir prépondérant au bénéfice des provinces constitue la seule tentative jusqu'ici pour relier explicitement l'harmonisation à la Constitution. Depuis 1974, ce concept constitutionnel a reçu une illustration pratique dans la modulation provinciale des allocations familiales fédérales. Comme le droit est le plus souvent à la remorque de l'évolution sociale, la proposition québécoise de 1971 était, dans le contexte, paradoxale. La sécurité du revenu est un domaine de présence fédérale prépondérante (85 % au niveau du financement) et dans ces circonstances une prépondérance législative provinciale constituerait peut-être un défi au sens commun.

Cependant, dans une perspective plus large, le concept de modulation provinciale de programmes fédéraux constitue une idée qui mérite d'être étudiée davantage, car elle nous amène à remettre en question d'autres notions qui ne devraient pas échapper à la critique. D'une certaine façon, la péréquation constitue l'exemple extrême d'un programme fédéral « modulé » par les provinces. Dans leurs fins essentielles, la péréquation et les programmes fédéraux de sécurité du revenu se ressemblent beaucoup. N'y aurait-il pas lieu d'examiner l'opportunité d'une réduction de la distinction étanche que l'on a établie entre les deux depuis toujours? La péréquation vise à procurer à tous les Canadiens des services publics de qualité comparable et des impôts de niveaux comparables : ne s'agit-il pas là — sous une autre forme — des standards nationaux d'accessibilité que l'on retrouve dans l'assurance-santé?

Outre cet accident que constitue la modulation provinciale des allocations familiales fédérales, l'approche consensuelle par l'harmonisation des politiques sociales du Canada n'a guère de réalisations à son actif. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec sont condamnés à se déplacer, comme les convois maritimes, à la vitesse du plus lent de tous les partenaires. Dans le contexte d'un programme

particulier — notamment d'un programme d'assurance sociale — ce conservatisme est peut-être un atout.

Toutefois, lorsqu'un effort fut tenté pour planifier de concert l'ensemble de la sécurité du revenu, l'affaire s'est soldée globalement par un échec. Il importe de ne pas s'arrêter aux explications circonstanciées à cet échec : la planification commune suppose dans un État fédéral une convergence des valeurs et une identité, à un moment précis, des préférences et des priorités qui seraient étonnantes même dans un État unitaire. Lorsque la planification vise non pas un secteur strictement délimité ou un programme particulier, mais tout un pan de l'activité gouvernementale, la négociation ne peut se faire qu'au niveau des chefs de gouvernements. Quand, par surcroît, les arrangements ne peuvent déboucher sur aucun contrat formel et sont exposés à être dénoncés à court temps en fonction du calendrier politique et électoral de onze gouvernements, il est peut-être normal qu'on n'y investisse qu'un crédit limité, contribuant par cela-même au risque d'échec.

L'harmonisation des politiques sociales ne peut découler spontanément de la constatation du besoin. Dans un contexte international ou fédéral mettant en présence des pouvoirs souverains, l'harmonisation exige la présence d'un pouvoir supranational ou fédéral. Ce pouvoir doit avoir la possibilité de prendre l'initiative des efforts d'harmonisation; pour réussir, ces efforts ne doivent pas aller au-delà des besoins objectifs d'harmonisation et ne doivent certainement pas exercer sur l'équilibre politique général de l'union un rôle « subversif ».

Notes

Traduction de l'anglais. Cette étude a été terminée en décembre 1984.

1. La relation complexe entre le développement des politiques sociales et les institutions politiques a été explorée avec soin par Keith G. Banting dans *The Welfare State and Canadian Federalism*, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1982.
2. Pour une description de ces programmes provinciaux, voir Commission royale d'enquête sur les services de santé, *Rapport*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 383-421 (ci-après le rapport Hall).
3. Leslie Bella, « The Provincial Role in the Canadian Welfare State: The Influence of Provincial Social Policy Initiatives in the Design of the Canada Assistance Plan », (automne 1979) 22 *Administration publique du Canada* 439-452.
4. Claude Morin, *Le pouvoir québécois . . . en négociations*, Montréal, Boréal Express, 1973. Claude Morin était à l'époque sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales et fut subséquemment ministre des Affaires intergouvernementales après 1976. Il voit, naturellement, un sinistre dessein dans le fait que le projet fédéral de 1966 incorpore, et s'approprie, les idées innovatrices formulées au Québec. M. Morin avait été membre de la Commission d'étude sur l'assistance publique, mieux connue sous le nom de « commission Boucher ».
5. Bella, « Provincial Role in the Canadian Welfare State », p. 447. L'affirmation selon laquelle le RAPC ne comporte aucun standard national doit être qualifiée car le programme interdit aux provinces de refuser l'assistance en fonction de la province d'origine d'un bénéficiaire; en outre, chaque province doit prévoir une procédure d'appel des décisions administratives en matière d'aide sociale. Sur ces points, voir Banting, *The Welfare State*, p. 94-96.

6. La législation fédérale ne créait pas au bénéfice de chaque citoyen un droit personnel au sens strict. Seule une loi provinciale pouvait créer un tel droit et seulement trois provinces l'ont fait (la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec). Il est d'ailleurs remarquable que la loi fédérale n'exigeait pas l'adoption d'une telle loi par les provinces. Néanmoins l'intention politique du gouvernement central allait dans ce sens, même si elle ne débouchait pas sur un recours judiciaire efficace au bénéfice de chaque citoyen.
7. Le rapport Hall, p. 57 et 58. La notion selon laquelle l'intention du gouvernement central d'abolir la surfacturation et de limiter les frais modérateurs ne constitue qu'un retour au concept original des programmes canadiens d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie, cette notion reflète une interprétation poétique de l'histoire de ces programmes. Relativement à la surfacturation, lorsque, dans le but de l'interdire chez lui, le Québec fit face, à l'automne 1970, à une grève des médecins spécialistes, il n'est venu à l'idée de personne qu'une telle orientation fût imposée par la loi fédérale de l'assurance-maladie ou dictée par le ministre fédéral de la Santé. Ce dernier évita d'ailleurs soigneusement de se compromettre dans cette affaire.
8. Cette interprétation suppose que les tribunaux chercheraient à donner un sens à l'article 36. Cet article se trouve au centre d'une controverse entre juristes. M^e Andrée Lajoie croit qu'il s'agit d'une clause déclamatoire, d'un énoncé vague et sans portée : « Tout au plus peut-on lui prêter un effet idéologique » (« L'éducation — nouvelle offensive du pouvoir de dépenser », *Le Devoir*, 6 et 7 mars 1984). Pour M^e Gil Rémillard, il s'agit au contraire de

l'un des apports les plus originaux et les plus intéressants de la constitution canadienne [. . .] Le pouvoir de dépenser d'Ottawa doit être compris dorénavant dans ce nouveau contexte. Sa portée n'est plus la même. S'il s'agit de service public, c'est par le système de péréquation qu'Ottawa doit agir et non par son pouvoir de dépenser. (« Ottawa ne peut imposer ses normes nationales », *Le Devoir*, 1^{er} juin 1984)
9. Il s'agit, en l'occurrence, des articles 91(2A) et 94A.
10. Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces. *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1937, p. 42.
11. *Idem*, p. 37.
12. *Ibid.*
13. En 1950, 45 % de toutes les personnes de 70 ans et plus recevaient des pensions totales ou partielles calculées en fonction du besoin. Le nouveau programme universel accorda des pensions à l'autre 55 % jouissant de revenus plus élevés, d'où l'allusion au revenu médian dans le texte. Il faut toutefois signaler que le revenu médian ne constituait pas un critère d'attribution des pensions accordées avant 1952.
14. Cité par B. Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 4^e éd., Toronto, Carswell, 1975, p. 638.
15. *Reference re Employment and Social Insurance Act*, (1936) 3 D.L.R. 644.
16. Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, *Rapport*, p. 40.
17. Cette évaluation de l'assurance-chômage au Canada fut d'abord énoncée par Thomas Courchene dans « Interprovincial Migration and Economic Adjustment », (1970) 3 *Revue canadienne d'économie* 550-576. Une étude plus récente en a confirmé la validité : Stanley S. Winer et Denis Gauthier, *Internal Migrations and Fiscal Structure*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.
18. Sur l'ensemble de cette question, consulter l'étude de Jean-Michel Cousineau, « L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
19. K.C. Wheare, *Federal Government*, 4^e éd., Londres, Oxford University Press, 1957, p. 157 : « The Fact is that uniformity is not a popular conception in federal systems. Indeed one of the main objects of a federation is to avoid it. »

20. Banting, *The Welfare State*, p. 179–184.
21. Pour un récit succinct de ce développement, voir A. Milton Moore, J. Harvey Perry et Donald Beach, *Le financement de la fédération canadienne, le premier siècle*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1966, p. 40–42.
22. Déclaration de Marc Lalonde, ministère de la Santé nationale et du Bien-être, *Hansard*, 6 juin 1975, p. 6521.
23. À l'occasion des ententes de 1964, l'article 94A fut amendé à nouveau pour y inclure les prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge.
24. Ce jugement se trouve dans G. Rémillard, *La fédération canadienne : éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, Québec, Éditions Québec-Amérique, 1980, p. 150 et 151.
25. Conférence constitutionnelle, *Délibérations*, Victoria (Colombie-Britannique), 14 juin 1971.
26. Articles 3 et 4 de la *Loi sur les allocations familiales*, 21–22 Elizabeth II.
27. Claude Morin, *Le pouvoir québécois . . . en négociations*, Montréal, Boréal Express, 1973, 189 pages, p. 22.
28. Banting, *The Welfare State*, p. 165 et 166, rappelle que « *The total silence on the question speaks volumes about the tolerance of Canadians for asymmetrical relationships as long as they are not raised to the level of principle* ».
29. Banting, *The Welfare State*, p. 174.
30. L'article 8(2) de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*, 1970 S.R.C., chap. H–8, stipule : « *Aucun règlement en fonction duquel on a conclu un accord avec une province ne doit être modifié sauf du consentement de la province [. . .]* »
31. Andrée Lajoie, *Le contrat administratif : jalons pour une théorie*, Montréal, Éditions Thémis, 1984, p. 142–183. Je suis redevable à M^e Lajoie de plusieurs éléments de cette analyse, mais je suis seul responsable des conclusions qui s'y trouvent.
32. Trésorier de l'Ontario, *Fiscal Federalism in Canada: The Record to Date, the Challenge Ahead*, Budget Paper B, Toronto, ministère du Trésor et de l'Économie, 1981.
33. A. Johnson, *Federal-Provincial Financial Relations: A Very Personal Retrospect and Prospect*, communication présentée à un colloque du Conseil économique de l'Ontario, Toronto, 14 mai 1984, polycopié.
34. K.G. Banting, *Federalism and Income Security: Historical Themes and Modern Variations*, communication présentée à un colloque du Conseil économique de l'Ontario, Toronto, mai 1984, polycopié.
35. Voir en particulier A.W. Johnson, « *Canada's Social Security Review 1973–1975: The Central Issues* », (1975) 1 *Analyse de politiques* 4, p. 456–472; Rick van Loon : « *Reforming Welfare in Canada* », (1979) 27 *Public Policy* 4 p. 470–504.
36. Sur ce point, voir : Conseil économique du Canada, *Financing Confederation: Today and Tomorrow*, Ottawa, 1982, p. 8 et tableau I–3.
37. Pour une analyse comparative des réformes avortées aux États-Unis et au Canada, consulter Christopher Leman. *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy and the Poor in Canada and the United States*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1980.
38. On a vu dans la deuxième partie de l'étude que c'est parallèlement à la révision de la sécurité du revenu que plusieurs provinces ont établi des suppléments provinciaux aux programmes de sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral (voir le tableau 3–2). Aux préférences sociales envers certaines populations-cibles s'ajoutait probablement la préférence des divers gouvernements pour les programmes qu'ils contrôlaient seuls par opposition aux programmes où les changements dépendaient d'un accord. Sur ce point, Banting émet l'opinion que cette « concurrence » n'a pas en général été un facteur important au Canada, sauf peut-être entre le gouvernement central et le Québec durant les années 1960 et 1970 où les deux gouvernements étaient engagés dans une lutte pour asseoir leur légitimité l'un face à l'autre.
39. « *Towards a Protected Society* », (1980) 13 *Revue canadienne* 4, p. 574.
40. Canada, *Federal Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, document sur la Constitution, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.



La politique fiscale et l'union économique canadienne

ANTHONY F. SHEPPARD

Cadre constitutionnel et critères devant présider à une réforme de la fiscalité

Dans cette étude, nous étudions le système fiscal canadien et ses répercussions sur l'union économique canadienne. Le sujet soulève un grand nombre de questions complexes qui ont fait l'objet de nombreux ouvrages écrits par des spécialistes canadiens de l'économie et des sciences politiques. Nous voulons donner au grand public un éclairage juridique sur ces questions. Puisque le juriste analyse les problèmes sur la base des décisions judiciaires antérieures et des lois existantes, nous citons largement ces sources afin de mieux informer les intéressés qui ne posséderaient pas de connaissances générales dans le domaine de l'analyse de la politique fiscale. Donc, afin de donner à l'exposé des proportions raisonnables, nous informons le lecteur non spécialiste du contexte juridique de l'analyse de la politique fiscale, nous appliquons cette analyse à des questions d'actualité et nous proposons certaines réformes.

Cette étude se divise en trois parties. D'abord, nous décrivons brièvement dans la première partie les dispositions de la Constitution répartissant les pouvoirs de taxation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et établissant l'union économique canadienne. Dans cette partie, nous définissons aussi les critères devant présider à une réforme de la fiscalité. Ensuite, sous la rubrique « Évaluation du système fiscal canadien », nous traitons de diverses possibilités de réforme. Enfin, nous résumons brièvement notre recherche dans la section « Conclusions et recommandations ».

Le cadre constitutionnel

Les principaux fondements du droit constitutionnel canadien sont les lois et les décisions judiciaires britanniques et canadiennes. Une des pierres angulaires de la tradition constitutionnelle britannique est la loi intitulée *Bill of Rights, 1689*¹, qui interdisait à la Couronne d'imposer une taxe sans l'autorisation d'une loi du Parlement de Londres². Dans un État unitaire comme celui de la Grande-Bretagne, tout le pouvoir législatif appartient au Parlement. Par suite du *Bill of Rights, 1689*, le Parlement britannique est entièrement libre de taxer une chose ou une personne imposable³. En d'autres termes, il a le pouvoir de mettre en oeuvre n'importe quelle sorte d'impôt.

Même si les impôts prennent bien des formes, l'impôt vu dans une optique constitutionnelle est un prélèvement obligatoire et légal imposé par les pouvoirs publics à des fins publiques⁴.

LE CANADA EST UN ÉTAT FÉDÉRAL

Le Canada n'a pas suivi le modèle britannique. S'inspirant plutôt des États-Unis, il a adopté le système fédéral. *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*⁵ (appelé *Loi constitutionnelle de 1867* par la *Loi constitutionnelle de 1982*)⁶ crée un Parlement central ou fédéral et des assemblées législatives provinciales; il répartit les pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement. Chacun de ces niveaux de gouvernement, dans les limites de sa compétence législative, exerce ses pouvoirs indépendamment de l'autre⁷. Passant en revue divers domaines, la Loi énumère les fonctions des gouvernements fédéral et provinciaux et attribue au Parlement fédéral les pouvoirs qui ne sont pas accordés aux provinces⁸. Puisque le *Bill of Rights, 1689*⁹ fait partie de la Constitution canadienne, un impôt doit, pour être valable, être sanctionné par une loi. Pour établir la validité des lois fiscales, nous devons nous reporter à la loi qui divise les pouvoirs de taxation entre le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales.

La division des pouvoirs de taxation

Le paragraphe 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au Parlement fédéral les pouvoirs législatifs dans les domaines suivants :

Article 91(3) « Le prélèvement de deniers par tous modes du système de taxation ».

Ce pouvoir général d'imposition comprend le droit exclusif d'appliquer deux formes particulières d'impôt, soit les droits de douane et d'accise¹⁰. Un droit d'accise frappe les biens importés à l'intérieur ou exportés à l'extérieur du Canada¹¹. Un droit d'accise est imposé à l'une des étapes de la production ou de la distribution d'un bien, avant que le consommateur en prenne possession¹². En d'autres termes, un impôt

qui s'applique au consommateur, comme une taxe sur la vente au détail, ne constitue pas un droit d'accise¹³.

L'article 92 de la loi donne aux provinces les pouvoirs exclusifs suivants :

92(2). La taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux.

92(9). Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux.

Les paragraphes 92(8) et (9) subordonnent les municipalités à l'assemblée législative provinciale. Les municipalités tirent en effet leur existence et leurs pouvoirs de l'assemblée législative de la province où elles sont situées. Les tribunaux ont établi que ces paragraphes de la Loi autorisent implicitement les provinces à déléguer des pouvoirs de taxation aux municipalités¹⁴. Puisque les municipalités relèvent des assemblées législatives provinciales, les provinces ne peuvent déléguer plus de pouvoirs de taxation que la Loi ne leur en accorde. De la même façon, les gouvernements territoriaux tirent leur existence et leurs pouvoirs de taxation du Parlement canadien¹⁵.

Les limites du pouvoir de taxation du gouvernement fédéral

Même si la portée du paragraphe 91(3) de la loi semble illimitée, en ce qu'elle permet au Parlement fédéral de prélever des deniers (par tous modes ou systèmes de taxation), les tribunaux ont statué que le paragraphe 92(2) restreint implicitement les pouvoirs fédéraux en matière de taxation car il donne aux provinces le pouvoir exclusif de mettre en oeuvre des impôts directs sur leur territoire afin de « prélever un revenu pour des objets provinciaux ». En reliant les paragraphes 91(3) et 92(2), les tribunaux ont établi que le Parlement fédéral ne peut percevoir un impôt direct pour des objets provinciaux car le paragraphe 92(2) confie en exclusivité cette fonction aux provinces¹⁶. Mais les tribunaux n'ont pas encore déterminé clairement si le Parlement fédéral pouvait instituer un impôt indirect pour des objets provinciaux¹⁷.

Les limites du pouvoir de taxation des provinces

Le paragraphe 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* limite les provinces à la taxation directe sur leur territoire et pour des objets provinciaux. Les tribunaux ont défini avec soin les deux premières restrictions, soit « taxation directe » et « dans les limites de la province ». Ils n'ont jamais expliqué la troisième limite, soit « pour des objets provinciaux¹⁸ ».

La « taxation directe » Après que la question de la définition des impôts directs et indirects fut soulevée dans bien des causes, les tribunaux ont élaboré une approche générale applicable à tous les cas.

Celle-ci se présente habituellement lorsqu'un contribuable mécontent prétend qu'un impôt provincial est indirect et, partant, que la province outrepassse ses pouvoirs. Le juge Dickson de la Cour suprême du Canada a décrit de la façon suivante le moyen d'établir si un impôt est direct ou indirect¹⁹.

Taxation directe ou indirecte

L'appelante prétend que l'impôt sur le revenu minier et la surtaxe sont des impôts indirects et qu'en conséquence, ils excèdent la compétence de la législature provinciale. Le critère permettant de déterminer la validité de cette allégation est la formule classique de John Stuart Mill (*Principes d'économie politique*, livre B, c. 3) :

Les impôts sont directs ou indirects. L'impôt direct est celui qu'on exige de la personne même qui doit l'assumer. Les impôts indirects sont ceux qu'on exige d'une personne dans l'intention que celle-ci se fasse indemniser par une autre: c'est le cas des taxes d'accise et des droits de douane.

Le producteur ou l'importateur d'une denrée doit payer un impôt sur celle-ci non pas parce qu'on veut lui imposer une contribution particulière, mais afin d'imposer par son entremise les consommateurs de ladite denrée, en supposant qu'il va leur faire supporter le fardeau de l'impôt en augmentant ses prix. (Traduction)

Les ouvrages bien connus de Mill ont été publiés peu avant la rédaction de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, et le Conseil privé a présumé qu'ils étaient bien connus des Pères de la Confédération. La définition a été appliquée pour la première fois dans l'arrêt *P.G. du Québec c. Reed*²⁰. On y a jugé que la question de savoir si un impôt est direct ou indirect ne peut pas dépendre d'événements spéciaux qui peuvent varier dans des cas particuliers; la règle générale qui est la meilleure est de considérer l'époque du paiement et, si à cette époque l'incidence de l'impôt est incertaine, ce n'est pas un impôt direct. Le critère de Mill a été fermement établi dans l'arrêt *Banque de Toronto c. Lambe*²¹. Dans cette affaire, lord Hobhouse a déclaré que s'il était fort à propos, et même nécessaire, de tenir compte de l'opinion des économistes, la question est une question de droit, savoir le sens à donner à ces mots dans le contexte de la loi. La question est principalement une question de droit plutôt que d'analyse économique subtile. La ligne de démarcation entre un impôt direct et un impôt indirect s'établit et se détermine en considérant [Traduction] « la tendance générale de l'impôt et le sens ordinaire qu'il est convenu de donner à un impôt de cette tendance » : affaire *Lambe*.

Dans cet extrait, le juge Dickson souligne que la constitutionnalité d'un impôt est une question de droit plutôt que d'analyse économique. Les mots « incidence » et « indirect » ont un sens différent pour les spécialistes du droit constitutionnel et les économistes. Tout au long de ce texte, nous devons rappeler que les avocats et les économistes analysent les lois fiscales à des fins différentes et d'un point de vue différent et qu'ils utilisent la même terminologie sans lui donner le même sens. Nous

ferons ressortir ces différences d'interprétation à mesure qu'elles se présenteront.

« . . . dans les limites de la province . . . » Le paragraphe 92(2) soumet le pouvoir provincial de taxation à une deuxième limite : une province ne peut percevoir un impôt qu'à l'intérieur de son territoire. Les tribunaux abordent cette question en définissant l'objet de l'impôt et en classant celui-ci à l'intérieur ou à l'extérieur du domaine provincial. Ainsi, un impôt visant une personne ou une chose à l'extérieur de la province constitue un excès de juridiction de l'assemblée législative provinciale. Lord Thankerton a décrit de la façon suivante la manière correcte de définir l'objet d'un impôt²² :

Évidemment, l'article qui impose identifie ce qui fait l'objet de l'impôt. C'est seulement lorsque l'énoncé de l'article qui impose est ambigu qu'il est approprié ou nécessaire de consulter les autres articles. (Traduction)

Taxation des ressources naturelles provinciales Au cours des dernières années, la question de la taxation des ressources naturelles a tendu les relations fédérales/provinciales et les relations entre les provinces et a affaibli l'unité politique et économique du pays²³.

Jusqu'en 1982, le paragraphe 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* définissait les limites constitutionnelles des pouvoirs provinciaux en matière de taxation des ressources naturelles. Appliquant le paragraphe 92(2), les tribunaux empêchaient les provinces de taxer les revenus bruts ou la production des ressources naturelles car il s'agissait de taxes d'accise indirectes. En effet, pour être direct, un impôt doit permettre au contribuable la déduction d'au moins certains des coûts de production dans le calcul de l'assiette d'imposition²⁴. En 1975, dans l'affaire *Canadian Industrial Gas and Oil Limited*²⁵, une majorité des juges de la Cour suprême du Canada a statué qu'une taxe imposée par la Saskatchewan sur les profits fortuits de la production pétrolière dans la province était inconstitutionnelle car elle équivalait à un impôt indirect et portait atteinte aux pouvoirs fédéraux en matière de réglementation des activités commerciales. Le juge Dickson, dissident, a soutenu que la taxe était non seulement directe mais qu'elle découlait aussi de la propriété provinciale des ressources naturelles²⁶ :

La province de la Saskatchewan a un droit authentique, légitime et raisonnable à faire valoir en adoptant la législation en question, en ce qu'elle concerne la taxation et les ressources naturelles, hors de proportion avec le fardeau, si l'on peut dire qu'il y a un fardeau, imposé par la législation à l'unité économique de libre échange canadien.

En 1982, la *Loi constitutionnelle de 1867* a été modifiée par l'ajout du paragraphe 92A(4) qui allait contre la décision majoritaire des juges dans l'arrêt relatif à la *Canadian Industrial Gas and Oil Limited*. Cette

modification permet aux provinces des taxes indirectes d'accise et de douane (à l'exportation) sur les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières et l'énergie électrique destinées au commerce interprovincial et international :

92A(4) La législature de chaque province a compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation :

- a) des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production primaire qui en est tirée;
- b) des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique, ainsi que de cette production même.

Cette compétence peut s'exercer indépendamment du fait que la production en cause soit ou non, en totalité ou en partie, exportée hors de la province, mais les lois adoptées dans ce domaine ne peuvent autoriser ou prévoir une taxation qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'une autre partie du Canada et la production non exportée hors de la province.

Le paragraphe 92A(4) autorise les provinces à taxer les exportations de ressources naturelles et forestières et d'énergie électrique selon le principe de l'origine²⁷. Cela signifie qu'une province productrice doit imposer également toute sa production d'un bien donné, que ce bien soit utilisé dans la province ou exporté dans une autre province ou un pays étranger.

Les impôts les plus importants

Dans le cadre de ces limites constitutionnelles, les gouvernements canadiens perçoivent actuellement les impôts suivants²⁸. Cette liste est bien sûr incomplète mais elle énumère les impôts sur lesquels porte la présente recherche.

Gouvernement fédéral

Impôt sur le revenu

Taxe de vente

Droits de douane et d'accise

Redevances et taxes sur le pétrole et le gaz

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Impôt sur le revenu

Taxe sur la vente au détail (sauf en Alberta, dans les territoires du Nord-Ouest et au Yukon)

Impôt sur les dons et successions (au Québec seulement)

Impôt sur les mines

Redevances sur les ressources naturelles

Taxes sur le capital des sociétés (Colombie-Britannique, Manitoba, Terre-Neuve, Ontario, Québec et Saskatchewan)

Municipalités

Impôt foncier

Taxe d'affaires

LE CANADA EST UNE UNION ÉCONOMIQUE

L'idéal constitutionnel d'une union économique canadienne sous-tend une bonne partie des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁹ qui, entrée en vigueur en 1982, fait partie de notre Constitution. Selon un historien canadien éminent, les pères fondateurs songeaient autant à une union économique qu'à une union politique³⁰ :

Sur le plan économique, les Pères de la Confédération cherchaient essentiellement à accroître la production, à accélérer l'expansion territoriale et à favoriser la prospérité au moyen de l'établissement d'une nouvelle économie nationale au sein des provinces de l'Amérique du Nord britannique. On croyait que les ressources et les industries de l'Amérique du Nord britannique étaient diversifiées et complémentaires et que l'intégration de ces divers éléments constituerait la base nécessaire à une vie économique stable.
(Traduction)

Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux pouvoirs de taxation fédéraux et provinciaux dans la Constitution et à leurs rapports avec l'idéal constitutionnel d'union économique. Parmi les objectifs possibles de l'union économique canadienne, nous pourrions peut-être compter la libre circulation des biens, des gens, des capitaux et des entreprises dans tout le Canada et l'égalité des possibilités et des avantages économiques entre les citoyens et les régions d'un bout à l'autre du pays. Utilisant une approche juridique, nous examinons la Constitution et les décisions judiciaires pertinentes pour établir si ces idéaux ont un fondement juridique.

La libre circulation des biens

Le paragraphe 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* a contribué à l'intégration de l'économie canadienne en restreignant le pouvoir de taxation des provinces aux impôts directs; de cette façon, elles ne pouvaient pas percevoir d'impôts indirects sur les importations et les exportations aux frontières provinciales³¹. L'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui a aussi trait aux importations, prévoit le libre-échange entre les provinces :

121. Tous les articles du crû, de la provenance ou fabrication de l'une quelconque des provinces seront, à dater de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces.

Même si la formulation de l'article est assez large, les tribunaux lui ont donné une portée plus restreinte, soutenant que les provinces n'avaient pas le droit d'ériger des barrières douanières contre le commerce inter-provincial. Selon les tribunaux, cet article exemptait le commerce inter-provincial de droits provinciaux de douane et d'accise, mais non des autres formes de taxes provinciales. Selon le juge Duff, éminent spécialiste du droit constitutionnel, le véritable but de l'article 121 était

d'interdire la perception de droits d'accise relatifs au commerce interprovincial à l'intérieur de l'Union³². Dans la même affaire, le juge Mignault expliquait de la façon suivante le sens de l'article 121³³ :

Je crois que l'article 121 ne visait pas à faire entrer des articles d'une province dans toutes les autres. Son but était simplement de veiller à ce que ces articles puissent y entrer librement, c'est-à-dire sans qu'une taxe ou un droit ne vienne restreindre leur admission. Le terme essentiel dans cet article c'est donc « en franchise » et ce qu'il interdit c'est la perception de droits de douanes ou de droits semblables au niveau du commerce interprovincial. (Traduction)

Puisque le paragraphe 92(2) interdisait aux provinces de percevoir des droits de douane parce que ceux-ci sont des impôts indirects, cette interprétation de l'article 121 n'a pas donné à ce paragraphe un effet beaucoup plus grand. Les tribunaux ont souvent maintenu la validité d'une taxe nuisant au commerce interprovincial pour le motif que celle-ci prenait la forme d'un impôt direct distinct d'un droit de douane ou d'accise. C'est le cas par exemple des taxes sur la vente au détail³⁴ ou le tabac³⁵ visant des biens importés dans une province.

Avant 1982, les tribunaux invalidaient systématiquement les taxes provinciales à l'exportation qu'ils considéraient comme des droits de douane et d'accise indirects et une façon déguisée de réglementer les activités commerciales³⁶. Cependant, l'adoption du paragraphe 92A(4) permet maintenant la perception de ces taxes sur la production des ressources naturelles.

L'article 121 a peu de portée au niveau du Parlement fédéral. En effet, les tribunaux ont établi que cet article ne restreint pas le pouvoir fédéral en matière d'activité commerciale qui permet à l'État central d'interdire certaines importations dans une province³⁷. L'article 121 n'empêche donc pas le gouvernement fédéral d'ériger les barrières non fiscales au commerce interprovincial.

La libre circulation des personnes

Depuis la Confédération, l'ouverture et le peuplement de l'ouest et, plus récemment, du nord du Canada ont contribué à l'intégration de l'union économique canadienne. En 1982, la *Charte canadienne des droits et libertés* renforçait le droit constitutionnel à la libre circulation des personnes dans tout le Canada :

- 6 (2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit :
- a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;
 - b) de gagner leur vie dans toute province.

La Cour suprême du Canada a établi que le paragraphe 6(2) crée deux droits relativement à la libre circulation des personnes³⁸. Ainsi,

l'alinéa 6(2)a) crée le droit d'établir sa résidence dans une autre province. Quant à l'alinéa 6(2)b), il donne le droit de trouver un emploi ou de travailler à son compte dans une autre province sans y établir sa résidence. Mais l'alinéa 6(2)b) a trait au mouvement des personnes entre les provinces et ne donne pas le droit de travailler dans la province de résidence.

Depuis le début de la Confédération, les tribunaux protègent la liberté de circuler et de travailler dans tout le pays, sans barrières fiscales. En 1878, la Colombie-Britannique a adopté la *Loi facilitant la perception des taxes provinciales auprès des Chinois*. En vertu de cette loi, tout Chinois de plus de douze ans devait payer des droits trimestriels de 10 \$ et chaque employeur devait verser un montant de 100 \$ pour chacun de ses employés chinois. Le juge Gray de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a établi que cette taxe était invalide parce qu'elle constituait un empiètement sur les pouvoirs législatifs fédéraux à l'égard des étrangers et du commerce³⁹. Selon le juge Gray, cette taxe avait un effet néfaste sur l'union économique canadienne et portait atteinte à la souveraineté fédérale en matière de relations internationales⁴⁰ :

La lecture des articles pertinents de cette loi nous apprend que son objet n'est pas de percevoir des revenus, mais bien de faire sortir les Chinois du pays. Ce faisant, elle entre directement en conflit avec les pouvoirs réservés au Parlement au niveau de la réglementation du commerce, des droits des étrangers et des traités de l'Empire. Elle nuit au commerce intérieur et extérieur du pays et, dans les faits, elle donnerait lieu à une interdiction absolue des rapports avec les Chinois. (Traduction)

Puis, en 1884, l'assemblée législative de Colombie-Britannique a adopté la *Loi régissant les Chinois*. Cette loi obligeait tous les Chinois de plus de 14 ans à payer un impôt annuel de 10 \$. Par suite du refus de payer d'un contribuable, cette loi a aussi été soumise à la Cour suprême de la province qui a estimé qu'elle entraînait en conflit avec les pouvoirs législatifs exclusifs du gouvernement fédéral relatifs au commerce et aux citoyens d'origine étrangère⁴¹. Le juge Crease a condamné cette taxe en soulignant qu'elle constituait un obstacle à la libre circulation de la main-d'oeuvre immigrante entre la Colombie-Britannique et le reste du Canada, où des emplois étaient offerts dans la construction de chemins de fer. La loi affaiblissait donc l'union économique canadienne non seulement en limitant la migration mais aussi en s'attaquant au réseau national de transport⁴².

La province outrepassait nettement ses pouvoirs en adoptant des lois dont l'effet est, en réalité, d'expulser un groupe d'étrangers de la province et d'empêcher ce groupe de travailler dans une autre province (comme les Territoires du Nord-Ouest ou le Manitoba) où le progrès de la construction des chemins de fer peut être entravé par l'absence de ces travailleurs. Puisque la Colombie-Britannique est le seul port d'entrée canadien par

lequel ces immigrants peuvent arriver chez nous, cette province légifère en fait sur la migration interprovinciale [. . .] (Traduction)

L'attitude des juges dans ces deux affaires révèle comment ces magistrats du XIX^e siècle liaient la survie du Canada au développement d'une économie nationale forte. Dans les deux cas, ils ont soutenu qu'une province n'avait pas le pouvoir d'exclure de son territoire des personnes non désirées au moyen d'une taxe discriminatoire. Si une telle loi était adoptée aujourd'hui, elle violerait le paragraphe 6(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Conformément au paragraphe 15(1) de la Charte (en vigueur depuis le 17 avril 1985)⁴³, ces lois pourraient être invalidées pour le motif de discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique.

La libre circulation des capitaux et des entreprises

Dans les décisions judiciaires relatives à la Constitution, la mobilité des capitaux et des entreprises à travers le Canada a obtenu une certaine reconnaissance. À des fins constitutionnelles, la taxation est différente de la réglementation et une province n'a pas le droit de percevoir un impôt dans le but inavoué de réglementer les banques ou toute autre entreprise réglementée par le gouvernement fédéral⁴⁴. De la même façon, la doctrine constitutionnelle selon laquelle une province ne peut s'attaquer aux structures et aux pouvoirs essentiels d'une société constituée en vertu de lois fédérales peut empêcher une province d'imposer des taxes discriminatoires à une telle société exerçant son activité dans la province. Mais peu de spécialistes se sont prononcés sur la question⁴⁵.

L'égalité des chances

L'égalité des chances deviendra bientôt une norme constitutionnelle reconnue et elle pourrait avoir des répercussions au niveau de l'union économique canadienne. Le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁴⁶, en vigueur depuis le 17 avril 1985, invalidera dans certains cas des lois fédérales ou provinciales (y compris les lois fiscales) donnant lieu à des inégalités et à de la discrimination. Le paragraphe 15(1) se lit comme suit :

La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Pour améliorer l'égalité économique entre les personnes ou les groupes, le paragraphe 15(2) autorise une discrimination positive :

15(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Égalité régionale

L'union économique canadienne groupe des régions dont les caractéristiques économiques sont variées. Ainsi, certaines régions favorisées possèdent en abondance population, ressources naturelles et capitaux. D'autres sont dépourvues d'un ou de plusieurs de ces ingrédients essentiels à la prospérité économique. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont l'obligation constitutionnelle d'aider les régions moins prospères du pays à réduire les disparités régionales. Dans un arrêt récent relatif à la Constitution, Bora Laskin, juge en chef de la Cour suprême du Canada, a déclaré ce qui suit⁴⁷ : « . . . la tentative de faire bénéficier également tout le pays des avantages économiques est une valeur essentielle d'un fédéralisme bien portant . . . ».

Plus important encore que cet énoncé, le paragraphe 36(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* oblige les gouvernements fédéral et provinciaux à promouvoir l'égalité des chances afin de réduire les disparités entre les personnes et les régions. Le paragraphe 36(1) se lit comme suit :

36(1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- (a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- (b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- (c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Le rôle des tribunaux

Même si les tribunaux ont invalidé les droits provinciaux de douane et d'accise nuisant à la libre circulation des biens, de même que les taxes discriminatoires visant indirectement à empêcher des personnes de vivre ou de travailler dans une province, ils ont généralement soutenu les tentatives des provinces de percevoir des taxes sur le commerce interprovincial. Les tribunaux ont souvent confirmé la validité de taxes provinciales malgré les objections de contribuables selon lesquelles ces taxes nuisaient à des entreprises jouant un rôle important au sein de l'union économique canadienne, comme celles oeuvrant dans le secteur des banques,⁴⁸ des transports⁴⁹ ou des télécommunications⁵⁰.

Comme règle générale, les tribunaux essaient d'analyser une taxe dans le but de minimiser ses effets négatifs sur l'union économique canadienne⁵¹. S'il n'existe aucune ambiguïté, les tribunaux sont alors impuissants, même lorsqu'ils jugent que cette taxe nuit à l'union économique. Comme le disait Lord Habbouse⁵² :

Il ne nous appartient pas d'établir si cette méthode de perception est bonne ou mauvaise. En effet, puisque l'imposition a lieu dans les limites de la province, c'est à la législature de celle-ci qu'il revient d'en déterminer l'à-propos et non au tribunal. (Traduction)

Critères régissant les réformes fiscales

LA POLITIQUE FISCALE

Les réformes fiscales soulèvent bien des remous dans l'opinion publique. Les revues, les journaux et les émissions de radio et de télévision exposent souvent des critiques sur divers aspects du système fiscal canadien ou des projets de réforme du système. Le public en général a besoin de bien comprendre les principes de base qui nous permettent d'évaluer ces critiques et ces propositions. La politique fiscale cherche à formuler les critères ou les normes appropriées et à les appliquer à des cas précis. Tirés des idées fondamentales de la science politique, de l'économie et du droit constitutionnel, ces critères constituent les objectifs du système fiscal⁵³. Dans cette partie de l'étude, nous décrivons les buts ou critères les plus importants d'un bon impôt et d'un bon système fiscal⁵⁴, nous appliquons chacun de ces critères à des questions actuelles liées à la taxation et à l'union économique et nous les classons par ordre d'importance. Nous pouvons résumer de la façon suivante les principaux critères :

<i>Critère</i>	<i>Objectif</i>
L'impôt est adéquat (adapté à son objet)	À long terme, les recettes fiscales devraient permettre d'équilibrer le budget.
Il est pratique (fonctionnel)	Les impôts devraient être simples, faciles à appliquer et à comprendre.
Il est équitable	Chaque contribuable ne devrait payer que sa juste part du fardeau fiscal.
Il permet une redistribution de la richesse	Les impôts devraient améliorer le bien-être économique des pauvres.

Il est neutre	Les impôts ne devraient pas nuire au fonctionnement efficient et efficace de l'économie de marché.
Il favorise la stabilité économique	Les impôts devraient encourager la croissance économique et décourager l'inflation.
Il va dans le sens de l'ordre politique	Les impôts devraient être définis par des institutions parlementaires et démocratiques et appliqués par des fonctionnaires respectueux des droits et libertés du contribuable. Le système fiscal ne devrait pas affaiblir les relations fédérales-provinciales.

L'impôt est adéquat

Pour obtenir des fonds, les gouvernements peuvent utiliser les ressources à leur disposition, créer de la monnaie, emprunter ou prélever des impôts⁵⁵. Habituellement, on utilise diverses combinaisons des trois dernières méthodes. Dire que l'impôt doit être adéquat revient simplement à reconnaître que le fisc, lorsqu'il étudie la possibilité de lever un impôt, a l'obligation de comparer sa capacité de produire des recettes aux vertus d'autres méthodes comme l'emprunt ou d'autres formes d'imposition. De la même façon, en établissant s'il faut modifier un impôt, il est nécessaire de tenir compte des effets des changements proposés sur les recettes fiscales. Avant d'offrir ou d'augmenter une déduction ou une exemption, il faut estimer les pertes potentielles au niveau des recettes fiscales.

Ce critère fait aussi ressortir l'idée selon laquelle un bon système fiscal devrait fournir des recettes suffisantes pour équilibrer le budget. Si le système donne lieu à des recettes insuffisantes, le gouvernement doit soit réduire ses dépenses, soit financer un déficit. Inversement, si le système fiscal produit des recettes trop grandes, il peut entraîner un ralentissement de l'activité économique dans le secteur privé et une diminution des investissements. Le débat actuel au sujet des restrictions budgétaires et de la réduction de déficit aux niveaux fédéral et provincial révèle l'importance de ce critère et la difficulté de son application.

Ce critère est bien établi en droit constitutionnel. La caractéristique dominante ou essentielle d'un impôt est le prélèvement de « deniers » et de revenus⁵⁶. Le paragraphe 92(9) de la loi énonce aussi que la délivrance de permis et de licences a pour objet le prélèvement d'un revenu⁵⁷. Dans le domaine constitutionnel, un prétendu impôt perçu dans un but législatif autre que le prélèvement de revenus est une tentative déguisée de réglementer cette activité⁵⁸. La validité constitu-

tionnelle d'un impôt dépend du pouvoir de réglementation que détient la législature⁵⁹. Les lois de la Colombie-Britannique imposant des taxes aux Chinois sont des exemples d'impôts à caractère réglementaire outrepassant les pouvoirs d'une province. Des droits de douane peuvent être imposés pour prélever des revenus, réglementer le commerce extérieur ou atteindre ces deux objectifs⁶⁰. Si le gouvernement fédéral impose un droit de douane pour prélever des revenus, un tribunal confirmerait la validité de cet impôt parce que le paragraphe 91(3) de la Loi lui donne le pouvoir de lever un impôt indirect comme un droit de douane. D'autre part, un droit de douane visant à protéger les industries locales relèverait de la compétence fédérale en matière de réglementation car, au sens du paragraphe 91(2) de la loi, il ferait partie du domaine « des échanges et du commerce⁶¹ ».

Appliquons maintenant ce critère du caractère adéquat de l'impôt au fédéralisme canadien. Nous constatons que, de façon chronique, les provinces sont incapables de couvrir leurs dépenses au moyen de leurs propres revenus et qu'elles ont besoin de l'aide financière du gouvernement fédéral. Le paragraphe 36(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* énonce de la façon suivante la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard de cette insuffisance permanente :

36(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Ces problèmes ont pris naissance en 1867, lorsque les Pères de la Confédération ont réparti les pouvoirs de taxation entre le gouvernement national et les gouvernements provinciaux de façon à équilibrer revenus et responsabilités et à rendre chacun d'eux financièrement indépendant des autres. Ils s'attendaient à ce que les provinces couvrent leurs dépenses au moyen d'emprunts et des trois autres sources de revenus par la loi⁶². La subvention annuelle versée par le Canada aux provinces en fonction de leur population devrait représenter une importance source de fonds pour celles-ci⁶³. La loi donnait aux provinces une source de revenus tout aussi importante en laissant à chacun les terres publiques situées dans les limites du territoire provincial⁶⁴. L'article 125 de la loi protégeait cette source de revenu des empiètements possibles du système fiscal :

125. Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à quelque province ne sera sujette à taxation.

Récemment, le juge Martland de la Cour suprême du Canada a expliqué l'origine historique de l'article 125⁶⁵ :

L'article 125 [. . .] protège les terres et les biens appartenant à un palier de gouvernement contre tout empiètement sous forme de taxation par l'autre palier de gouvernement [. . .] Face à la compétence générale en matière de taxation que le par. 91(3) de la Constitution confère au Parlement fédéral, il importait pour la survie des provinces et du fédéralisme canadien que cette source vitale de revenus provinciaux soit protégée contre toute érosion par voie de taxation. L'article 125 reconnaît ainsi cette valeur constitutionnelle.

Enfin, on s'attendait à ce que les provinces ne perçoivent des impôts directs (paragraphe 92(2)) et des droits de licence (paragraphe 92(9)) que pour compenser les pénuries temporaires au niveau des deux premières sources de revenu⁶⁶ :

On ne s'attendait pas à ce que ces sources (taxation directe et droits de licence) rapportent des sommes importantes; en fait, l'extrême impopularité des taxes directes à cette époque où régnait la théorie politique du laisser-faire, donnait lieu à la présomption que les provinces n'imposeraient des taxes qu'en dernier ressort [. . .]

Depuis la Confédération, les dépenses provinciales dans des domaines comme la santé publique, l'éducation et le bien-être social ont dépassé considérablement ces sources de revenu. Le manque chronique de fonds affaiblit les gouvernements provinciaux, les place dans une situation de dépendance par rapport à l'aide financière fédérale et peut entraîner une destruction de la souveraineté provinciale sur laquelle le fédéralisme est fondé. Les difficultés relatives à la répartition des sources de revenu entre le gouvernement et les gouvernements provinciaux, de manière à donner à ceux-ci l'indépendance financière, constituent l'un des principaux obstacles au bon fonctionnement du fédéralisme moderne⁶⁷.

Pour tenter de corriger ce déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces, le Canada a eu recours à trois techniques principales. Premièrement, le gouvernement fédéral donne aux provinces une aide financière sous la forme de paiements, de subventions et de prêts. Deuxièmement, le gouvernement fédéral peut laisser plus de place aux provinces dans certains champs de taxation. En effet, lorsque le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux partagent un impôt de même nature, comme l'impôt sur le revenu, le gouvernement fédéral peut réduire sa part des recettes en abaissant ses taux, ce qui permet aux provinces d'augmenter les leurs sans accroître le fardeau fiscal du contribuable. Troisièmement, une modification à la *Loi constitutionnelle de 1867* peut augmenter les pouvoirs de taxation des provinces : l'adoption du paragraphe 92A(4) en est un exemple.

Mais ces techniques ont des limites. À cause de l'importance de son propre déficit, l'État central est moins en mesure d'accroître son aide financière aux provinces ou de leur laisser un « espace fiscal⁶⁸ ». De la

même façon, les contribuables ne semblent plus prêts à accepter d'autres hausses d'impôt. Si l'accroissement des pouvoirs de taxation des provinces signifie des impôts plus lourds, ces mesures pourraient nuire à une économie encore faible et être très mal reçues au sein de la population.

Néanmoins, le ministère fédéral des finances⁶⁹, une commission royale⁷⁰ et au moins un spécialiste en droit constitutionnel⁷¹ ont recommandé que la Constitution donne aux provinces le pouvoir de percevoir des impôts indirects. L'adoption du paragraphe 92A(4) et le déclin de l'économie ont quelque peu affaibli la portée de ces recommandations. Est-ce que, pour les provinces, l'impossibilité de lever des impôts indirects dans d'autres domaines que les ressources naturelles constitue un obstacle sérieux à l'indépendance fiscale? Cette question dépasse le cadre de la présente étude⁷². Cependant, si les provinces obtiennent plus de pouvoirs au niveau de la perception des impôts indirects, il faudra peut-être modifier en conséquence l'article 121 afin de protéger l'union économique⁷³.

L'impôt est pratique

Ce critère touche plusieurs qualités d'un impôt ou d'un système fiscal qui sont toutes reliées entre elles. Les économistes classiques exigeaient que soient définis très clairement les délais, les modalités et les montants relatifs au paiement d'un impôt. Récemment, la Cour d'appel fédérale a invalidé un impôt parce que le moment du paiement n'était pas bien précisé⁷⁴. Habituellement, l'incertitude à ce niveau n'a pas de conséquences aussi dramatiques : elle ne fait que compliquer la tâche du contribuable et des fonctionnaires. Si les contribuables ont des doutes au sujet des répercussions de la loi en vigueur ou de la mise en oeuvre de certaines propositions de changement, les contribuables peuvent reporter la décision de faire des affaires ou d'investir. Le processus de modification des lois fiscales fédérales est tellement long que les contribuables et les fonctionnaires restent dans l'incertitude pendant des mois ou même des années.

On reconnaît universellement que la simplicité doit être une des qualités d'un impôt ou d'un système fiscal⁷⁵.

La perception doit aussi être efficace. Il faudrait en effet que les frais administratifs assumés par le gouvernement dans la perception de chaque dollar soient faibles et que le contribuable consacre peu de temps, d'argent et d'efforts pour payer son impôt⁷⁶.

Dans le but de faciliter la perception des impôts, les tribunaux devraient éviter d'interpréter les lois fiscales d'une façon qui pourrait créer des possibilités de fraudes et d'abus par les fonctionnaires du fisc⁷⁷ ou de désobéissance généralisée chez les contribuables visés⁷⁸. Si possible, les

tribunaux devraient éviter de faire des interprétations qui rendent une loi fiscale inutilisable ou absurde⁷⁹.

Dans un système fiscal fédéral, on juge généralement plus « pratique » de favoriser des changements qui entraînent une plus grande centralisation du système et de s'opposer à une province qui cherche une voie qui lui est propre dans le domaine fiscal⁸⁰.

Selon ce critère, l'élaboration des politiques fiscales, la perception et l'administration des impôts devraient peut-être être centralisées au niveau fédéral. En théorie, le gouvernement fédéral est mieux placé que les provinces pour définir des politiques cohérentes s'appliquant à l'ensemble du pays⁸¹. Si, dans sa politique fiscale, le gouvernement fédéral ne tient pas compte des particularités régionales, il sera rabroué par les électeurs. Dans l'administration et la perception d'un impôt s'appliquant à l'ensemble du pays, le gouvernement fédéral peut mieux tirer profit des économies d'échelle pour réduire les frais administratifs. Enfin, un système fiscal centralisé devrait réduire la charge de travail du contribuable : il devrait alors y avoir moins de formules à remplir et moins de règles à maîtriser. En cette période de restrictions budgétaires, cet aspect pratique est encore plus important et il donne à penser que les provinces devraient éviter les dépenses inutiles qui découlent de la duplication des systèmes fédéraux de perception des impôts.

Par exemple, le gouvernement fédéral fournit les services requis pour la gestion et la perception de l'impôt sur le revenu pour le compte des provinces adoptant les règles fédérales de calcul du revenu imposable⁸². Ainsi, pour la perception de l'impôt sur le revenu des sociétés, toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta, ont conclu des ententes avec le gouvernement fédéral. Au niveau de la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers, toutes les provinces, à l'exception du Québec, ont conclu des arrangements semblables. Les provinces consentantes n'ont pas à payer le gouvernement fédéral pour la prestation de ce service. Compte tenu des coûts supplémentaires découlant d'une telle opération, le Conseil économique de l'Ontario a estimé que cette province ne devrait pas dénoncer l'entente sur la perception des impôts pour mettre sur pied son propre système de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers⁸³. Malgré cela, la province de l'Alberta a annoncé en 1984 qu'elle pourrait peut-être établir son propre système de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers⁸⁴. La proposition albertaine, pour prouver que son approche est plus pratique, se contente de mentionner que l'utilisation de la technologie informatique la plus moderne entraînera une diminution des frais administratifs et des besoins en main-d'oeuvre⁸⁵. Il est difficile de se convaincre que le dédoublement du système serait plus pratique.

Dans un État fédéral comme le Canada, on considère généralement que la souveraineté des provinces nuit au caractère fonctionnel du

système. Mais d'autres ont des points de vue différents. En effet, plusieurs économistes canadiens éminents ont montré que le fédéralisme et la souveraineté des provinces ont un caractère très fonctionnel et que la centralisation impose des coûts économiques importants à l'État et au public⁸⁶.

L'impôt est équitable

Un impôt ou un système fiscal devrait répartir équitablement le fardeau parmi tous les contribuables. Même si tout le monde est d'accord avec l'idéal d'équité, il s'agit d'un concept difficile à définir ou à mesurer⁸⁷. Dans certaines décisions judiciaires plus anciennes, l'équité était un des fondements constitutionnels de la validité d'une loi fédérale ou provinciale⁸⁸. Mais, depuis 1895, les tribunaux rejettent ce concept⁸⁹. Le maintien de cette norme de validité constitutionnelle aurait affaibli la suprématie parlementaire. Cette année-là, sir Henry Strong, juge en chef de la Cour suprême du Canada, déclarait ce qui suit⁹⁰ :

Ce manque d'uniformité sur lequel on a tant insisté ne constitue pas un obstacle juridique. Puisque les législatures ont le pouvoir d'imposer de telles taxes, c'est à elles qu'il revient de décider comment elles seront réparties. (Traduction)

Dans la même affaire, le juge Taschereau s'exprima en ces termes⁹¹ :

L'appelante prétend que cet impôt n'a pas été réparti légalement et qu'il est nul parce qu'il n'est ni uniforme ni égal. À mon avis, cette prétention est insoutenable. En effet, quelle que soit la position des spécialistes de l'économie politique et d'autres auteurs sur le sujet, je ne connais pas de loi canadienne qui restreint ou réglemente les pouvoirs des autorités fédérale et provinciales en matière de taxation.

Le nouveau paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* restreint cet aspect de la suprématie du Parlement et des assemblées législatives en exigeant des lois, y compris fiscales, qu'elles soient équitables et non discriminatoires. Puisque les municipalités tirent leurs pouvoirs de taxation des assemblées législatives provinciales, les règlements municipaux en matière de taxation ne sont pas protégés par la suprématie parlementaire. Les tribunaux invalident donc ces règlements s'ils entrent en conflit avec le principe de l'équité⁹².

Certains tribunaux peuvent exceptionnellement appliquer le critère de l'équité pour l'interprétation d'une loi fiscale ambiguë⁹³. Lorsqu'une loi fiscale n'est pas ambiguë, il est impossible à un contribuable de convaincre un tribunal de modifier son interprétation littérale pour le motif que celle-ci n'est pas équitable⁹⁴ :

[. . .] voici comment je comprends les principes qui sous-tendent toutes les lois fiscales : le contribuable visé par la loi doit être imposé, quelque soit la dureté de la mesure aux yeux de l'homme de loi. D'autre part, si la

Couronne ne réussit pas à faire appliquer la lettre de la loi à un contribuable, celui-ci est libre, même s'il y a conflit apparent avec l'esprit de la loi.
(Traduction)

Règle générale, les tribunaux interprètent les lois fiscales d'une façon littérale, plutôt qu'en fonction de l'équité.

Pour le fisc, l'équité d'un impôt ou d'un système fiscal est souvent le critère le plus important⁹⁵.

La théorie des finances publiques distingue deux aspects dans l'équité : l'équité horizontale, c'est-à-dire que les contribuables dans la même situation devraient être traités de la même façon; l'équité verticale, c'est-à-dire que ceux qui sont dans une situation différente devraient être traités différemment, en fonction de leur situation particulière. Pour établir si des contribuables se trouvent dans des situations identiques ou différentes, la théorie des finances publiques se sert de deux critères.

Premièrement, selon le critère du juste retour, le fardeau fiscal imposé à chaque contribuable devrait correspondre aux avantages (biens et services) que celui-ci retire des activités publiques. Certains tribunaux ont déjà fait état de ce critère d'équité. Lord Sumner, au nom du Conseil privé, a approuvé le principe du juste retour comme objectif des politiques, mais non comme norme constitutionnelle⁹⁶ :

Tous les impôts sont censés être perçus à l'avantage de ceux qui les paient et certains d'entre eux répondent à ce critère. Mais, essentiellement, la taxation est imposée par une autorité supérieure sans le consentement du contribuable, sauf dans la mesure où un gouvernement représentatif gouverne par la volonté des administrés. (Traduction)

Dans une affaire relative au refus d'une société de payer sa cotisation au fisc provincial, le juge Taylor, de la Cour du banc du Roi de la Saskatchewan, a peut-être débordé le judiciaire pour entrer dans le politique en donnant tort à la société par cette invocation du principe du juste retour⁹⁷ :

Permettez-moi de souligner que la province entretient pour une large part les institutions publiques et sociales qui permettent à la société [. . .] d'exercer son activité en Saskatchewan. Des concurrents de l'appelante doivent soutenir ces institutions publiques et sociales et il est injustifiable qu'une société écoulant ses produits sur un marché cherche à payer moins d'impôt que les autres sociétés exerçant la même activité sur ce marché.
(Traduction)

Conformément au principe du juste retour, soit que chacun doit payer ce qu'il reçoit, les États financent certains biens et services au moyen de frais d'utilisation qui obligent le citoyen à acquitter un droit ou à payer un prix pour un avantage fourni par l'État. Les économistes et les juristes peuvent avoir de la difficulté à distinguer impôt et droits d'utilisation.

Dans une affaire récente, le juge Dixon de la Cour suprême du Canada a proposé l'interprétation suivante : si le montant du prix ou du droit correspond à peu près au prix du bien ou du service, il s'agit d'un droit d'utilisation; si le droit ou le prix est nettement supérieur au coût assumé par l'État, le prélèvement constitue alors un impôt⁹⁸. En d'autres termes, on s'est servi du critère de l'adéquation de la taxation à son objet pour distinguer les droits d'utilisation, qui ne font que couvrir les dépenses, des impôts qui entraînent une augmentation des recettes.

L'autre critère de mesure de l'équité se fonde sur le principe selon lequel les contribuables sacrifient une partie de leur bien-être pour payer des impôts et que le sacrifice consenti par chaque contribuable devrait être égal. Au niveau monétaire, le bien-être du contribuable s'exprime par sa capacité de payer. Selon l'équité horizontale, les contribuables ayant la même capacité de payer devraient payer les mêmes impôts. Selon l'équité verticale, les contribuables ayant une plus grande capacité de payer devraient payer plus d'impôts que ceux dont la capacité est moindre. Le revenu constitue un moyen de mesurer la capacité de payer. Les tribunaux ont reconnu que le principe du sacrifice équitable justifie la perception d'un impôt sur le revenu⁹⁹.

Avant 1972, le Canada n'imposait pas les gains en capital. Pour justifier l'imposition des biens en capital, le gouvernement fédéral soutenait que cette mesure était plus équitable et plus pratique¹⁰⁰. Au niveau de l'équité, le gouvernement soulignait que les bien nantis, comparativement aux citoyens disposant d'un revenu moindre, tiraient une proportion beaucoup plus grande de leur pouvoir d'achat (leur capacité de payer) des gains en capital¹⁰¹. Le gouvernement avait aussi l'impression que l'imposition des gains en capital aurait un caractère pratique car elle restreindrait l'évasion fiscale et l'incertitude¹⁰².

En 1972, un consensus s'est dégagé en faveur de cet impôt¹⁰³, mais, depuis cette date, il a été critiqué. Par exemple, en 1978, la Commission d'enquête sur les groupements de sociétés en arrivait à la conclusion que cet impôt avait favorisé la concentration de l'industrie canadienne; pour aider la petite entreprise, la Commission recommandait l'abolition de cet impôt¹⁰⁴. En 1984, le gouvernement de l'Alberta jugeait que cet impôt était complexe et qu'il nuisait à la création d'emplois nouveaux¹⁰⁵.

En 1980, le ministère fédéral des Finances s'est porté à la défense de cet impôt, soutenant qu'il devait être maintenu¹⁰⁶. Depuis lors, pour faire taire les critiques, le gouvernement fédéral l'a modifié. On a augmenté la déduction pour les pertes en capital car les critiques faisaient ressortir le déséquilibre entre taxation injuste des gains et l'absence de déductions pour les pertes. De la même façon, un programme appelé Régime de placement en titres indexés (RPTI) permet maintenant au contribuable de payer de l'impôt uniquement sur les gains réels (non inflationnistes) sur les titres des sociétés. En mettant en

oeuvre le RPTI, le gouvernement fédéral cherchait à répondre à deux critiques : on disait que cet impôt violait le critère de l'équité en saisissant des gains illusoire ou inflationnistes et qu'elle décourageait l'investissement dans les entreprises canadiennes. De plus, le gouvernement a réduit l'exemption relative à la résidence principale car les critiques faisaient ressortir que cette exemption n'était ni équitable, ni adéquate, ni pratique. Avant 1982, l'exemption permettait à un couple marié de prétendre avoir deux résidences principales et elle était extrêmement avantageuse pour les riches. En exemptant les gains en capital sur la disposition de l'actif le plus important et le plus répandu, soit le domicile familial, l'exemption pour la résidence principale réduit considérablement les recettes potentielles de cet impôt qui, partant, n'est plus « adéquat ». Enfin, cette exemption n'est pas pratique car elle favorise les abus à la fois chez les contribuables et les fonctionnaires qui essaient de l'appliquer. D'autres modifications aux dispositions sur les gains en capital de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visent à éviter l'évasion fiscale de la part des entreprises et à réduire le fardeau fiscal des fermes et des petites entreprises.

L'impôt sur les gains en capital s'est compliqué avec le temps et il est peut-être devenu embarrassant aux yeux de certains de ses anciens partisans. Si nous voulons vraiment simplifier les lois fiscales et créer un environnement favorable à l'investissement étranger et local, nous devons, le plus tôt possible, étudier sérieusement la possibilité d'une modification radicale ou d'une abrogation de cet impôt. Cependant, les notions d'équité et d'adéquation, de même que le critère suivant, la redistribution de la richesse, militent activement en faveur d'un impôt sur les gains en capital. Une réforme serait peut-être préférable à une abrogation pure et simple, mais l'impôt sur les gains en capital ne pourrait plus souffrir de nombreuses modifications complexes semblables à celles qui l'ont affligé récemment.

L'impôt permet une redistribution de la richesse

Les impôts et les dépenses publiques, séparément et conjointement, peuvent permettre une redistribution de la richesse entre les contribuables et les régions riches et les contribuables et les régions pauvres. Pour le fisc, un bon impôt ou un bon système est capable de redistribuer la richesse entre les personnes et les régions.

Pour réaliser une redistribution de la richesse parmi les citoyens, indépendamment des dépenses publiques, un impôt ou un système fiscal doit être progressif, c'est-à-dire que les riches et les pauvres supportent une fraction respectivement plus forte et plus faible du fardeau fiscal que ne l'exigerait l'équité verticale. Par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers est progressif en ce sens que les taux augmentent avec les paliers de revenu. Ainsi, un taux fixe d'impôt sur le revenu serait proportionnel plutôt que progressif; en effet, le taux serait le même pour

tous les paliers de revenu : cela répondrait au critère de l'équité verticale mais non à celui de la redistribution de la richesse. Un impôt régressif ne satisfait aux exigences d'aucun des deux critères précédents parce que le taux diminue à mesure que la capacité de payer du contribuable atteint des paliers plus élevés.

Avec les années, l'attitude des tribunaux à l'égard de la redistribution de la richesse comme objectif de la politique fiscale a changé. En 1933, le Conseil privé énonçait simplement que la redistribution pouvait être une composante d'un impôt valable¹⁰⁷. En 1982, le juge Laskin, que nous avons déjà cité dans ce texte, a déclaré que l'égalisation des avantages économiques était essentielle au bon fonctionnement d'un système fédéral¹⁰⁸. Au cours des 50 années mouvementées qui séparent ces deux interprétations judiciaires, la redistribution de la richesse, qui n'était qu'un objectif parmi d'autres, est devenue une valeur constitutionnelle fondamentale. Comme nous l'avons vu¹⁰⁹, la *Charte canadienne des droits et libertés* est encore plus catégorique. En effet, aux articles 15 et 36, elle appuie explicitement la redistribution de la richesse comme norme constitutionnelle.

Puisque le système fiscal canadien se compose d'un grand nombre d'impôts fédéraux, provinciaux et municipaux, nous devrions essayer d'établir si, dans son ensemble, il est progressif, proportionnel ou régressif. Apparemment, le système ne respecte pas le critère de la redistribution de la richesse car il a un caractère proportionnel¹¹⁰. De plus, les tendances récentes sont plutôt régressives, faisant passer une partie du fardeau fiscal des contribuables plus riches aux classes moyennes¹¹¹.

Il n'y a pas si longtemps, le revenu annuel garanti ou impôt négatif sur le revenu a reçu beaucoup d'appuis. On estimait que cette réforme améliorerait la redistribution effectuée par l'impôt sur le revenu et rationaliserait les transferts entre les provinces et les programmes d'assistance publique¹¹². Dans le cadre d'un impôt négatif sur le revenu, on utiliserait une seule formule, la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu, pour établir si un citoyen doit payer de l'impôt ou recevoir un supplément de revenu. Socialistes¹¹³ et partisans de la libre entreprise¹¹⁴ se disaient en faveur du revenu annuel garanti. Mais le programme aurait entraîné tellement de problèmes pratiques et de coûts supplémentaires qu'il n'a jamais été mis en oeuvre¹¹⁵.

Même si le revenu annuel garanti présente un certain attrait sur le plan théorique, le critère de l'adéquation nous rappelle que le prélèvement de revenus est au moins aussi important que la redistribution de la richesse.

Le programme du revenu annuel garanti a tenté de combiner la perception de l'impôt et la répartition du revenu. Peut-être à cause de cet échec, le critère de la redistribution de la richesse a perdu du terrain au cours des dernières années. Comme nous l'avons noté, les changements apportés au système fiscal ont depuis lors un caractère régressif. Il

faudrait stopper ou même renverser cette tendance car elle entre en conflit avec l'esprit de la *Charte canadienne des droits et libertés* en aggravant l'inégalité économique et les disparités régionales.

L'impôt est neutre

Un bon impôt favorise une distribution efficiente des ressources par l'intermédiaire de l'économie de marché et décourage la mauvaise répartition et le gaspillage des ressources. Selon les partisans du critère de la neutralité, les citoyens épargneront ou dépenseront dans leur meilleur intérêt et les entreprises maximiseront la productivité si le système fiscal ne déforme pas leur choix en agissant sur les prix ou en modifiant le rendement après impôt de diverses formes d'activités ou de placements. L'impôt qui laisse aux forces du marché libre la répartition des ressources est un impôt neutre. Selon ce critère, le système fiscal et ses composantes devraient généralement être neutres. Cependant, lorsque les mécanismes du marché libre répartissent mal les ressources et que d'autres instruments d'intervention échouent, l'application d'un impôt qui n'est pas neutre pour corriger la distorsion du marché est permise par ce principe. Mais, les partisans inconditionnels de la neutralité désapprouveraient l'utilisation du système fiscal à titre d'instrument d'intervention de l'État. De la même façon, lorsque la décision de faire des affaires et d'investir est basée sur des motifs fiscaux plutôt qu'économiques, l'impôt en cause viole le principe de la neutralité.

Dans notre examen de l'adéquation, nous avons constaté qu'un impôt régulateur ne satisfaisait pas aux exigences de ce critère parce qu'il procurait peu de recettes à l'État. Un impôt régulateur ne répond pas non plus aux exigences de la neutralité. Ainsi, les tribunaux ont recours au critère de la neutralité pour définir un impôt régulateur. Récemment, la Cour suprême du Canada a dû établir si un impôt sur les profits fortuits découlant de l'exportation de gaz naturel, appliqué dans le cadre du Programme énergétique national de 1980, avait un caractère régulateur¹¹⁶. Le problème venait de ce que l'impôt s'appliquait à tous les exportateurs, y compris la province de l'Alberta, qui prétendait que l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* l'en exemptait. Auparavant, les tribunaux avaient statué que l'article 125 exemptait les gouvernements provinciaux des impôts visant à prélever des revenus mais non de ceux qui avaient un caractère régulateur. Le gouvernement fédéral a soutenu que cet impôt sur les profits fortuits visait à réglementer les exportations et le commerce extérieur du gaz et, partant, que l'article 125 n'exemptait pas la province du paiement de cet impôt. Dans une décision majoritaire, la Cour suprême a soutenu que l'impôt avait été appliqué pour prélever des revenus et que l'article 125 évitait à la province le paiement de cet impôt. Le juge Martland, parlant au nom de la majorité des juges, a utilisé le critère de la neutralité pour faire ressortir le caractère régulateur de cet impôt¹¹⁷.

The Shorter Oxford English Dictionary, 3^e éd., (1944, révisé avec corrections 1973) définit ainsi le verbe « to regulate » (réglementer) : [traduction] « contrôler, régir ou diriger au moyen de règles ou de règlements; soumettre à une directive ou à des restrictions [. . .] Ajuster, quant à la durée, à la quantité, etc., par rapport à une norme ou à un objet quelconque ». Appliqués à la « réglementation des échanges et du commerce », cette définition et le bon sens laisseraient supposer une limitation ou canalisation du comportement économique en vue de réaliser des objectifs fixés par le gouvernement. La taxe proposée en l'espèce, considérée en fonction d'autres lois applicables à l'industrie du gaz naturel, ne comporte pas cet effet de réglementation sur le comportement. La portée même de la taxe la rend plus incompatible avec toute intention de modifier ou de régir la distribution du gaz sur des marchés précis. La taxe n'a pas non plus pour effet de déterminer qui peut distribuer le gaz, comment la distribution peut s'effectuer ou l'endroit où les opérations peuvent avoir lieu.

On pourrait dire que, dans un marché libre, une taxe générale sur tout le gaz naturel entraînerait une majoration du prix du gaz ou, si cela est impossible, un transfert à d'autres industries des fonds et des efforts consacrés à une industrie de production de gaz naturel devenue moins rentable. En un mot, cela pourrait décourager soit la consommation soit la production de gaz naturel. Cette situation pourrait se justifier par des motifs valables d'intérêt public, et les taxes d'accise ont souvent eu d'autres raisons d'être que celle de produire un revenu [. . .] L'application de taux de taxation différentiels, par exemple, pourrait refléter une intention de réglementer ou de guider. Pourtant, on ne soumet en l'espèce aucune intention ou justification de ce genre. Le gouvernement fédéral n'a pas non plus exprimé la volonté de décourager la production ou la distribution de gaz. On ne prétend pas que la taxe constitue une mesure de conservation¹¹⁸.

En résumé, la majorité des juges a estimé que cet impôt était neutre et qu'il n'entravait pas la répartition des ressources par les forces du marché libre. Il est évident que la conception constitutionnelle de la neutralité que défend le juge Martland est différente de celle d'un économiste. En effet, celui-ci pourrait prendre le même point sur lequel le juge Martland s'est appuyé pour aboutir à une conclusion tout à fait opposée : une taxe sur les profits fortuits découlant de l'exportation de gaz naturel constitue une discrimination contre cette forme d'activité économique. Quoi qu'il en soit, la neutralité est un critère reconnu pour l'évaluation de la validité constitutionnelle d'un impôt.

Dans l'extrait que nous citons, le juge Martland déclare en passant que des « motifs valables d'intérêt public » pourraient justifier des mesures fiscales visant non le prélèvement de revenus, mais une intervention à l'intérieur du système de marché. Sur le plan constitutionnel, l'interprétation du juge Martland est correcte. Sur le plan de l'analyse de la politique fiscale, son énoncé devrait être abordé avec prudence, sinon avec scepticisme¹¹⁹. Lorsque l'économie traverse une période difficile, les gouvernements sont tentés d'essayer de promouvoir la croissance

économique et la création d'emplois au moyen de stimulants fiscaux. Mais pourquoi les gouvernements devraient-ils, règle générale, résister aux appels en faveur de mesures fiscales précises pour faire avancer des objectifs économiques?

Premièrement, les stimulants fiscaux favorisent tous ceux qui y ont droit, y compris ceux qui auraient accompli l'action souhaitée même en l'absence de ces stimulants. Deuxièmement, le public n'est souvent pas en mesure de déterminer avec précision si l'avantage économique produit par le stimulant en dépasse les coûts, c'est-à-dire les recettes fiscales perdues. Troisièmement, les contribuables essaient d'exploiter au maximum les stimulants fiscaux en s'en servant à des fins autres que celles du législateur; le gouvernement essaie ensuite de réprimer ces abus par des contrôles sévères et l'adoption de modifications complexes. En cas d'échec, il abolit la mesure qui a donné lieu aux abus. Quatrièmement, il est souvent extrêmement difficile d'annuler des stimulants fiscaux, même ceux qui ne jouent plus un rôle économique important, car cette action peut nuire aux affaires et à l'investissement. Cinquièmement, dans une économie de marché libre, les stimulants fiscaux favorisent certains contribuables au détriment des autres qui sont injustement désavantagés et tentés de réduire illégalement leur fardeau fiscal. Sixièmement, les stimulants fiscaux atteignent rarement leurs objectifs économiques. Pour ces motifs, les analystes de la politique fiscale croient que les gouvernements, pour atteindre des objectifs économiques, devraient préférer les subventions aux stimulants fiscaux¹²⁰.

Par exemple, le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique ont annoncé être intéressés à créer des « zones économiques spéciales » pour stimuler la croissance. Même si la nature exacte de ces zones n'a pas été précisée, il s'agirait probablement de petites enclaves créées par le gouvernement dans des zones économiquement défavorisées à l'intérieur desquelles les entreprises admissibles profiteraient d'allègements fiscaux et d'un assouplissement de la réglementation. Si l'on se fie à l'expérience britannique, les dangers inhérents à ce type de stimulants fiscaux seraient les suivants : l'établissement de ces zones pousserait les entreprises existantes à s'y installer et à concurrencer leurs concurrents à partir de cette position avantageuse. Pour cette raison, une partie des emplois existants dans le reste de la province et du pays seraient déplacés vers la zone, il n'y aurait pas de création d'emplois et l'État perdrait des recettes fiscales.

De nombreux pays, riches et pauvres, se livrent bataille pour attirer des entreprises commerciales et manufacturières en leur offrant des avantages fiscaux et autres à l'intérieur de zones franches¹²¹. En Grande-Bretagne et aux États-Unis, on a essayé d'adapter ce concept de zones économiques spéciales à la rénovation urbaine, de façon à attirer de nouvelles entreprises dans les zones délabrées du centre des villes¹²².

Le déclin des parties anciennes des villes n'est pas un problème sérieux en Colombie-Britannique. Cependant, puisque les résultats de l'expérience britannique sont mitigés et que les Américains ne sont pas encore allés bien loin dans ce sens¹²³, la Colombie-Britannique dispose de peu de matériaux pour adapter le concept à ses problèmes économiques particuliers. Donc, la prévention générale contre les stimulants fiscaux semble s'appliquer aux « zones économiques spéciales ».

L'impôt favorise la stabilité économique

Depuis la fin des années 1960 et malgré les efforts des gouvernements fédéral et provinciaux pour stabiliser leur économie respective, l'économie canadienne a connu le chômage, l'inflation, la dépréciation du dollar et les déficits de la balance des paiements. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral a le contrôle exclusif de la politique monétaire et les deux niveaux de gouvernement se partagent les pouvoirs législatifs en matière de fiscalité, de prix et de revenus.

Dans un État fédéral, les politiques sont appliquées par divers niveaux de gouvernement qui poursuivent des objectifs opposés. Cette situation annule les efforts des partenaires et affaiblit la gestion de l'économie. Parce que le Canada forme une union économique, le commerce interprovincial intègre les économies provinciales en une économie nationale. Ces liens avec les autres provinces, appelés externalités par les économistes, limitent le contrôle de chaque gouvernement provincial sur son économie. À cause de ces externalités, les économistes ne s'entendent pas sur l'étendue des pouvoirs fiscaux des provinces utilisables dans la stabilisation de l'économie contre la récession ou l'inflation sévissant dans d'autres parties du pays.

Pour garantir la coordination des politiques économiques et pour centraliser la prise des décisions entre les mains du gouvernement ayant un pouvoir réel sur l'économie, les économistes avaient coutume de soutenir que le gouvernement fédéral devait avoir la responsabilité principale, sinon exclusive, de la gestion de l'économie. Aujourd'hui, on estime plutôt que les provinces devraient participer à la stabilisation de leur économie¹²⁴. Sur le plan juridique, l'opposition à la centralisation se fonde sur l'argument suivant : un accroissement des pouvoirs du gouvernement fédéral sur l'économie diminuerait la souveraineté des provinces, pierre angulaire du fédéralisme canadien.

En 1976, la Cour suprême du Canada a eu à se prononcer sur cette question dans le *Renvoi : Loi anti-inflation*¹²⁵. En 1975, le Parlement fédéral adoptait la *Loi anti-inflation*¹²⁶ qui réduisait les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes, les salaires, etc. Pour défendre la validité de la Loi, le procureur général du Canada a soutenu, tour à tour, que le gouvernement fédéral avait le pouvoir constitutionnel de légiférer 1) en cas de crise ou de situation d'urgence à l'échelle nationale ou 2) pour une affaire ayant un caractère national. Selon l'argument de la

situation d'urgence, la Constitution canadienne permet au gouvernement fédéral de centraliser la gestion de l'économie de façon temporaire seulement et dans des circonstances exceptionnelles, afin de faire face à une situation d'urgence particulière. La majorité des juges de la Cour a accepté cet argument mais a rejeté celui qui donnait à l'État central des pouvoirs pour toute affaire ayant un caractère national. Le juge Beetz a refusé cet argument en ces termes¹²⁷ :

Il n'est pas difficile de voir où mène ce raisonnement : un aspect fondamental de la constitution, son caractère fédéral, la distribution des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales, disparaîtrait rapidement.

Cette décision fait ressortir l'existence d'un obstacle constitutionnel à une gestion plus efficace de l'économie canadienne. Les autorités provinciales et fédérales sont encore souveraines pour ce qui est de la gestion de l'économie canadienne à l'intérieur de leur domaine de compétence. Dans l'élaboration de la politique fiscale, elles devraient tenir compte du critère de la stabilité économique.

L'impôt qui répond au critère de la stabilité est capable de réduire l'inflation dans les périodes de prospérité et de stimuler la croissance économique dans les périodes de récession. Lorsque les recettes produites par un impôt augmentent dans les bonnes périodes et diminuent dans les mauvaises, on dit que cet impôt est un stabilisateur automatique. D'autres impôts satisfaisant aux exigences de ce critère sont suffisamment souples pour que leurs taux puissent être élevés ou abaissés afin de niveler les fluctuations de l'économie.

Pendant les périodes d'instabilité économique, comme les guerres ou les dépressions économiques, le gouvernement canadien a créé des impôts temporaires qui sont devenus permanents¹²⁸. Ainsi, au cours de la Première Guerre mondiale, le Parlement canadien a voté un impôt sur le revenu (1917)¹²⁹ et une taxe de vente (1915)¹³⁰ « temporaires ». Étant donné la récession économique actuelle, le gouvernement fédéral pourrait être tenté de combler son énorme déficit en créant un nouvel impôt indirect qui prendrait la forme d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou d'une taxe sur la vente au détail (TVD).

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral ne perçoit pas de TVD, même si toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, le font pour certains biens et services achetés ou apportés dans la province pour y être utilisés. Le gouvernement fédéral perçoit des droits d'accise¹³¹ qui, comme nous l'avons vu, sont des impôts frappant les produits avant qu'ils se retrouvent entre les mains d'un détaillant ou d'un consommateur. En résumé, voici la nature de la taxe de vente fédérale et des droits d'accise : 1) la taxe de vente¹³² imposée aux fabricants, aux grossistes et aux importateurs sur tous les biens fabriqués ou produits au Canada ou sur les biens importés au Canada (à moins qu'ils soient exemptés). Cette taxe est calculée en fonction du prix de vente du fabricant et des

coûts du grossiste ou, dans le cas de biens importés, de la valeur de ceux-ci après acquittement des droits; 2) les droits d'accise¹³³, perçus sur les biens locaux et importés comme le tabac et l'alcool, les biens de luxe, les grosses voitures de tourisme et les climatiseurs pour automobile, l'essence pour usage personnel et le carburant pour les aéronefs.

La TVA est un impôt à paliers¹³⁴. L'entreprise achète habituellement des matières premières chez ses fournisseurs et, en les traitant, en les soumettant à un processus de fabrication ou en leur ajoutant de la valeur d'une autre façon, produit des biens ou des services. La TVA frappe le montant de la valeur ajoutée à chaque stade de la production, de la distribution ou de l'importation des biens ou des services et englobe habituellement l'étape de la vente au détail où le consommateur en prend possession ou les utilise. Puisque le prix au détail d'un produit est égal à la somme des valeurs ajoutées, une TVA englobant le stade de la vente au détail constitue l'équivalent d'une TVD, sauf que celle-ci est perçue une fois seulement, au moment de la vente au détail, alors que la TVA est perçue en plusieurs étapes¹³⁵.

Au Canada, l'idée de la perception d'une TVA ne suscite pas beaucoup d'enthousiasme mais le projet de TVD fédérale a été mieux reçu. En 1967, la commission Carter a recommandé que le gouvernement fédéral abolisse la taxe de vente pour les fabricants et la remplace par une TVD. Les commissaires ajoutaient que celle-ci devrait être à son tour remplacée par une TVA si les contrôles administratifs se révélaient trop lourds¹³⁶. Au lieu de donner suite à la recommandation de la commission Carter, le gouvernement fédéral, en 1982, a essayé de transférer la taxe de vente du fabricant au grossiste, la rapprochant ainsi d'une taxe sur la vente au détail. Au lieu de mettre en oeuvre ce projet, le gouvernement fédéral a demandé à un comité de revoir les options qui s'offraient à lui. Le comité a rejeté la proposition du gouvernement et a appuyé l'idée d'une TVD fédérale¹³⁷.

Même si la question est très controversée, des considérations politiques importantes nous obligent à reconnaître que le gouvernement fédéral ne devrait créer ni une TVA ni une TVD. Chacun de ces impôts peut avoir ses avantages mais on peut accuser les deux d'être inflationnistes, injustes, régressifs et complexes; de plus, ils éroderaient une importante source de revenus provinciaux¹³⁸. Les prix pourraient subir une augmentation au moins égale au taux de la taxe et les travailleurs pourraient demander des salaires plus élevés afin de protéger leur pouvoir d'achat; dans les deux cas, la stabilité économique serait affaiblie¹³⁹. Ces impôts violeraient le critère de l'équité parce que le fardeau repose alors plus lourdement sur les petits contribuables qui y consacrent une proportion plus importante de leur revenu que les citoyens plus fortunés, qui sont en mesure d'épargner et d'investir¹⁴⁰. De la même façon, ces impôts iraient à l'encontre du critère de la redistribution de la richesse parce que les jeunes familles qui, tout

comme les retraités et les personnes âgées, n'ont souvent pas les moyens d'épargner, supporteraient un fardeau proportionnellement plus lourd¹⁴¹. La TVD et la TVA imposent un lourd fardeau administratif à la communauté des affaires, ce qui n'a rien de bien pratique. De plus, les coûts relatifs à la mise en oeuvre de la TVA sont énormes¹⁴². Puisque les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous un problème de déficit, la création d'une TVA ou d'une TVD fédérale compliquerait une augmentation possible de la TVD provinciale et rendrait plus probables des réductions de cette taxe : cet impôt provincial ne serait plus adéquat. Enfin, la création de l'un ou l'autre de ces impôts entraînerait probablement un accroissement de la tension dans les relations fédérales-provinciales, ce qui s'oppose à notre dernier critère, l'ordre politique, que nous allons maintenant examiner.

L'impôt va dans le sens de l'ordre politique

En vertu de ce critère, un impôt ou un système fiscal doit satisfaire à des normes légales et démocratiques. Ainsi, un impôt doit être conforme aux dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de celles de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁴³. Bien peu de gens seraient en désaccord avec l'énoncé de la commission Carter selon lequel les objectifs des lois fiscales comprennent la protection des droits et libertés du citoyen et le renforcement de la fédération canadienne¹⁴⁴.

Dans l'affaire *Amax Potash*¹⁴⁵, la Cour suprême du Canada a confirmé ce principe et a invalidé une loi de la Saskatchewan. En 1974, la Saskatchewan a établi un programme de contingentement de la potasse comprenant un impôt sur les réserves de potasse. La société Amax, un producteur de potasse, a intenté une poursuite pour faire déterminer que cet impôt dépassait la compétence législative de la province, à cause de son caractère indirect, et pour obtenir un remboursement de l'impôt payé. La province a soutenu que même si la loi était invalide, la *Proceedings Against the Crown Act* (Sask.), dégageait la province de toute responsabilité découlant d'une loi invalide et protégeait le trésor provincial contre les demandes de remboursement. La Cour suprême du Canada a rejeté cette plaidoirie, jugeant inconstitutionnelle la *Proceedings Against the Crown Act*. Voici ce que disait le juge Dixon à ce sujet¹⁴⁶ :

Un État [une province] ne peut conserver par des mesures inconstitutionnelles ce qu'il [elle] ne peut prendre par de telles mesures.

Par la suite, la Cour suprême du Canada a établi que le programme de contingentement de la potasse, y compris l'impôt qui la frappait, outrepassait la compétence législative de la province¹⁴⁷. Bora Laskin, juge en chef de la Cour suprême du Canada, a posé le principe du respect de l'ordre politique dans l'exposé des motifs du jugement¹⁴⁸ :

Lorsque les gouvernements invoquent de bonne foi, comme en l'espèce, leur pouvoir de mettre sur pied des politiques économiques souhaitables, ils doivent savoir qu'ils n'ont pas à leur disposition des moyens illimités d'atteindre leur but lorsque le pouvoir législatif en vertu duquel ils entendent agir est limité par la Constitution. Ils sont en droit de s'attendre que les tribunaux, et particulièrement cette Cour, abordent la tâche de déterminer la constitutionnalité des programmes sociaux et économiques avec compréhension et en étant pleinement conscients des graves conséquences de les déclarer *ultra vires*. Mais si après examen il est jugé qu'ils vont à l'encontre de la Constitution, c'est cette dernière qui doit l'emporter.

Le critère de l'ordre politique a peut-être été bafoué dans une affaire récente en Colombie-Britannique¹⁴⁹. Un contribuable demandait le remboursement d'une taxe provinciale sur l'essence payée depuis 1937 pour le motif que cette taxe outrepassait les pouvoirs législatifs de la province. Pour intenter contre la Couronne provinciale une action en recouvrement des taxes payées avant le 1^{er} août 1974, le contribuable devait d'abord obtenir l'approbation du Cabinet. Pour les litiges impliquant la Couronne provinciale nés après le 1^{er} août 1974, l'autorisation du Cabinet n'était plus une condition préalable nécessaire à l'engagement de poursuites. Sur l'avis du procureur général, le Cabinet provincial a refusé d'accorder l'autorisation. Il a possiblement tiré un avantage déloyal de ce vieil obstacle de procédure pour priver le contribuable du droit de contester la loi fiscale pour la période se terminant en août 1974. Le contribuable a soumis le refus du Cabinet à l'examen de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui a cependant refusé d'entendre cette requête. Ne connaissant pas la valeur de la position du contribuable, nous pouvons uniquement conclure que ce citoyen a peut-être été victime d'un déni de justice. Si la position du contribuable était difficile à défendre, le critère de l'ordre politique n'aurait été transgressé que sur un plan technique.

Enfin, un tribunal a interprété une loi fiscale ambiguë de façon à réduire les empiétements sur les droits et libertés individuels, utilisant le critère de l'ordre politique comme un guide de l'interprétation de cette loi¹⁵⁰.

Les lois fiscales fédérales et provinciales donnent aux fonctionnaires des pouvoirs d'enquête qui violent le critère de l'ordre politique. Ces pouvoirs ont été accordés aux fonctionnaires afin de leur permettre de faire enquête et d'engager des poursuites dans les cas d'évasion fiscale. Cependant, surtout au cours des dernières années, ces pouvoirs ont aussi été utilisés pour faire l'examen des échappatoires fiscales légales. Ces deux objectifs sont légitimes, mais les moyens d'enquête ne doivent pas contrevenir à l'ordre politique.

Même avant l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, au moins une commission canadienne de réforme du droit avait examiné ces pouvoirs d'enquête des agents du fisc¹⁵¹ :

1. Le pouvoir de perquisitionner sans mandat;
2. Le pouvoir d'effectuer une saisie sans mandat;
3. Le pouvoir de pénétrer dans un local, d'y perquisitionner et d'y effectuer des saisies avec un mandat¹⁵². (Traduction)

La Charte prévoit que : « Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives¹⁵³. » Récemment, s'exprimant au nom de la majorité des juges de la Cour d'appel fédérale, le juge Pratte a résumé les répercussions possibles de la Charte sur le pouvoir d'enquête¹⁵⁴ :

Les perquisitions et les saisies constituent des intrusions dans le domaine privé de la personne. Elles ne doivent pas être tolérées, à moins que les circonstances ne les justifient. Une perquisition ou une saisie est abusive si elle est injustifiée dans les circonstances. L'article 8 ne fait pas qu'interdire les perquisitions et les saisies abusives. Il va plus loin et garantit le droit à la protection contre les perquisitions et les saisies abusives. C'est-à-dire que l'article 8 de la Charte est violé non seulement par une perquisition ou une saisie abusive ou par une loi autorisant expressément une perquisition ou une saisie injustifiée, mais aussi par une loi attribuant à une autorité un pouvoir de perquisition et de saisie si grand qu'il laisse le citoyen sans protection contre les perquisitions et les saisies abusives. À mon avis, c'est pour ce motif qu'une loi autorisant des perquisitions sans mandat peut, tel qu'établi dans *La Reine c. Rao*, contrevenir à l'article 8. Une perquisition sans mandat peut être justifiée ou injustifiée sans égard à l'existence ou à l'absence d'un mandat; cependant, sauf dans des cas exceptionnels, une loi qui autorise des perquisitions sans mandat peut être réputée contrevenir à l'article 8 parce qu'elle prive le citoyen de la protection que procure normalement l'exigence d'un mandat. (Traduction)

Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient donc revoir les dispositions de leurs lois fiscales sur les enquêtes pour faire en sorte qu'elles contiennent des garanties adéquates pour le citoyen¹⁵⁵. Il faudrait abroger les articles autorisant les perquisitions ou les saisies sans mandat. Il faudrait peut-être modifier les dispositions relatives à l'émission de mandats et enlever aux fonctionnaires le pouvoir d'en émettre pour le confier exclusivement à l'appareil judiciaire. À tout le moins, les dispositions autorisant les fonctionnaires à émettre des mandats devraient préciser les conditions de l'émission et de l'exécution de ces mandats. Il faudrait faire en sorte que les prétentions d'un citoyen et de son procureur puissent être soumises à un juge. Des conditions précises devraient aussi régir la conservation des documents et la remise à leur propriétaire.

Harmonisation

L'harmonisation fiscale est peut-être sur le point de devenir une question importante et ce, pour plusieurs motifs. Premièrement, la Communauté économique européenne lui accorde une grande impor-

tance¹⁵⁶. Deuxièmement, les observateurs perspicaces de l'économie canadienne ont compris, à des signes inquiétants, que le pays se dirigeait vers une balkanisation, c'est-à-dire une économie plus fragmentée¹⁵⁷. Troisièmement, des commissions royales¹⁵⁸ et des groupes d'étude¹⁵⁹ ont discuté des problèmes relatifs au manque d'harmonie entre les lois fiscales canadiennes. Quatrièmement, les questions de l'indépendance du Québec ou de la souveraineté-association de même que de l'aliénation de l'Ouest canadien ont soulevé d'importantes questions au sujet de l'unité économique¹⁶⁰. Enfin, le processus de révision constitutionnelle a aussi donné lieu à des questions relatives à une nouvelle répartition des pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux¹⁶¹.

Cependant, nous n'abordons pas dans ce texte l'harmonisation fiscale comme un critère fondamental présidant à l'élaboration des lois fiscales. Voici pour quels motifs. Premièrement, contrairement aux critères définis précédemment, l'harmonisation n'a pas un sens précis et bien établi. Deuxièmement, les descriptions des avantages de l'harmonisation sont pleines de renvois à nos critères fondamentaux : nous nous demandons alors si l'harmonisation est en soi un concept important ou si elle n'est qu'une application de concepts plus fondamentaux. Les deux descriptions suivantes de l'harmonisation semblent confirmer ces remarques :

L'harmonisation fiscale désigne la mesure dans laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux exercent leurs pouvoirs de taxation respectifs de manière coordonnée, afin de favoriser la cohérence et l'équité dans le système fiscal. De cette façon, l'harmonisation, en plus d'éviter la double imposition, contribue à réduire les distorsions économiques résultant des mesures fiscales, simplifie la marche à suivre pour le contribuable, l'encourage à respecter la loi et entraîne une diminution des frais de perception¹⁶².
(Traduction)

Dans le cadre de contraintes constitutionnelles assez larges, les divers niveaux de gouvernement d'un système fédéral se font concurrence pour obtenir des sources de recettes fiscales et l'approbation de leurs dépenses par le public. Les gouvernements régionaux essaient habituellement d'obtenir la plus grande marge de manoeuvre possible au niveau des dépenses et de la taxation. Cependant, dans la recherche de cette liberté fiscale, les gouvernements régionaux peuvent adopter les politiques fiscales et budgétaires qui nuisent au bien-être national. Le rôle de l'harmonisation fiscale consiste à produire des accords fiscaux entre les divers niveaux de gouvernement qui amélioreront l'efficacité économique de l'ensemble du pays¹⁶³.
(Traduction)

Troisièmement, les économistes canadiens semblent être en train de réévaluer l'importance de l'harmonisation, estimant que les avantages économiques de la décentralisation, de la diversité et de la souveraineté des provinces ont été négligés¹⁶⁴. Quatrièmement, sur le plan juridique, un spécialiste du droit constitutionnel pourrait soutenir que la souveraineté fiscale est un élément essentiel de la souveraineté provinciale.

Pourtant, il est peu probable qu'une assemblée législative cède au Parlement fédéral ses prérogatives essentielles sur l'adoption de lois fiscales. Enfin, le Canada est un pays tellement diversifié que des impôts provinciaux uniformes pourraient n'avoir aucun sens sur le plan économique ou politique. Pour ces motifs, nous pouvons conclure que les divers niveaux de gouvernement aboutiront à un degré d'harmonisation suffisant s'ils respectent avec soin et diligence les critères d'élaboration des lois fiscales que nous avons exposés précédemment.

Classement des critères par ordre d'importance

Pour poser un jugement sur un élément précis de la politique fiscale, nous devons classer les critères par ordre d'importance, les appliquer et déterminer si, dans l'ensemble, ils sont respectés. Puisque ces critères se contredisent souvent entre eux, certaines propositions satisferont à certains critères et contreviendront à d'autres. Pour résoudre ces conflits, nous devons soupeser l'importance relative des critères et faire des compromis ou des substitutions. Chacun de nous a son idée sur la façon de classer ces critères. Même une commission royale d'enquête ne peut s'entendre sur le critère le plus important. Ainsi, selon la commission Bélanger, les impôts devaient d'abord être adéquats¹⁶⁵. Pour la très influente commission Carter, c'est l'équité (principe du sacrifice équitable) qui venait en premier lieu¹⁶⁶. Pour le comité Smith, l'équité était aussi le principe le plus important, tant parce qu'il inspire la plus grande partie des autres critères que parce qu'il est au centre de la démocratie constitutionnelle¹⁶⁷. Quant au comité Meade, il a établi que cette question relevait du domaine politique¹⁶⁸. Selon le comité Asprey, les impôts doivent essentiellement être équitables (principe du sacrifice équitable), pratiques et neutres¹⁶⁹. Chez les analystes actuels, la neutralité prend de l'importance au détriment de l'équité¹⁷⁰. Notre choix s'établit en fonction de ce que nous estimons être les problèmes économiques, sociaux et politiques les plus importants. Dans le contexte de la présente étude, notre préoccupation principale c'est l'union économique canadienne.

Évaluation du système fiscal canadien

Ayant décrit la répartition des pouvoirs de taxation et les principaux critères régissant la politique fiscale, nous sommes maintenant en mesure de poser un jugement sur la valeur des impôts existants. Puisque ce texte porte avant tout sur l'union économique canadienne, nous essaierons de reconnaître les barrières fiscales entravant la libre circulation des gens, des biens et des capitaux entre les provinces. Nous nous pencherons aussi sur les obstacles fiscaux à la libre circulation des facteurs de production à l'intérieur des provinces. Même si notre principale objection à ces distorsions est le manque de neutralité et d'équité, nous tiendrons aussi compte d'autres critères. Nous mettrons moins

l'accent sur la description de la situation actuelle que sur les réformes fiscales possibles.

L'impôt sur le revenu

Le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales ont le pouvoir de prélever ou d'autoriser un impôt sur le revenu des contribuables à l'intérieur de leurs frontières respectives¹⁷¹. Au Canada, le gouvernement fédéral et chaque province pourraient percevoir leur propre impôt sur le revenu, calculé selon des règles différentes. Les niveaux de gouvernement qui relèvent d'eux, soit les territoires et les municipalités, pourraient aussi percevoir des impôts distincts. Même si nous déplorons la complexité du système fiscal canadien, la plupart d'entre nous ont la chance de ne remplir qu'une déclaration d'impôt annuelle, y compris lorsque nos revenus proviennent de plusieurs provinces. Le Canada a élaboré un système d'impôt sur le revenu global et très intégré, mis en oeuvre au moyen de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des lois provinciales relatives à l'impôt sur le revenu, de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'éducation postsecondaire et de santé*¹⁷². Le Conseil économique de l'Ontario a fort justement fait ressortir la grande harmonisation qui caractérise le système canadien d'impôt sur revenu¹⁷³ :

Le Canada est l'une des fédérations les moins centralisées du monde. De plus, si l'on observe la proportion des recettes fiscales dévolues aux provinces dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, on constate que le Canada possède un des systèmes d'impôt sur le revenu les plus décentralisés au monde. Néanmoins, nous avons réussi à maintenir dans ce domaine un niveau de coordination et d'harmonisation qui fait l'envie d'autres fédérations. Une intégration et une harmonisation aussi poussées constituent une réussite remarquable si l'on tient compte du fait qu'il y a à peine 40 ans, la commission Rowell-Sirois estimait que notre système d'impôt sur le revenu, pendant la dépression, était mal coordonné, inefficace et improvisé et qu'il constituait une véritable jungle fiscale. (Traduction)

Même si ces louanges sont méritées, nous devons reconnaître que l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés entrave la libre circulation des personnes et des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne.

L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Par impôt sur le revenu des particuliers, nous entendons le revenu des particuliers autre que le revenu d'affaires. Toute personne résidant au Canada (ou un non-résidant disposant d'une source de revenus au Canada) doit payer un impôt fédéral sur le revenu imposable¹⁷⁴. Les

citoyens sont aussi soumis à un impôt semblable perçu par le territoire ou la province de résidence du contribuable à la fin de l'année d'imposition¹⁷⁵. Nous traiterons de l'impôt fédéral, provincial et territorial sur le revenu d'affaires des particuliers sous la rubrique « Impôt sur le revenu des sociétés », car c'est surtout dans ce contexte que les particuliers font des affaires. Dans toutes les provinces, sauf au Québec, l'impôt provincial sur le revenu des particuliers consiste en un pourcentage fixe du taux fédéral de base (impôt fédéral sur le revenu moins certains crédits d'impôt¹⁷⁶). Le Québec élabore, administre et perçoit son propre système d'impôt sur le revenu des particuliers et les citoyens qui résident dans cette province à la fin de l'année d'imposition doivent produire deux déclarations d'impôt¹⁷⁷. Les résidents des autres provinces et des territoires ne remplissent qu'une déclaration d'impôt annuelle. En effet, en vertu des accords fiscaux avec les autres provinces, le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu pour ces provinces et les territoires et le remet à ces derniers¹⁷⁸.

Nous décrivons ci-dessous certaines caractéristiques de l'impôt sur le revenu des particuliers qui ont des effets sur la libre circulation des personnes et des capitaux.

Libre circulation des personnes

Dans cette section, nous abordons la migration en direction et en provenance du Québec et les avantages sociaux exempts d'impôt.

Migration en direction et en provenance du Québec Même si le Québec possède son propre système d'impôt sur le revenu, la situation fiscale du contribuable qui, ayant subi des retenues sur son salaire ou ayant versé des acomptes provisionnels, quitte le Québec ou s'y installe pendant l'année d'imposition ne se trouve pas pour autant dans une situation fiscale inextricable. Plus précisément, l'employé qui quitte l'Alberta pour s'installer au Québec a automatiquement versé au fisc une fraction de son salaire à chaque paye. Si ce contribuable est un résident du Québec à la fin de l'année d'imposition, il reçoit un crédit d'impôt correspondant à l'impôt albertain retenu et l'Alberta rembourse ce crédit d'impôt au Québec. Si un résident du Québec déménage en Alberta, la même opération est effectuée en sens contraire. Ces accords de réciprocité permettent la coordination de l'impôt québécois sur le revenu des particuliers avec les systèmes fiscaux des autres provinces¹⁷⁹. Les autres provinces participantes ont conclu des accords semblables qui dédommagent les contribuables changeant leur province de résidence au cours de l'année d'imposition¹⁸⁰.

Les avantages sociaux exempts d'impôt Pour l'employeur comme pour l'employé, des avantages sociaux exempts d'impôt présentent des avantages fiscaux. Ainsi, dans le calcul du bénéfice imposable de son

entreprise, l'employeur peut déduire ces avantages sociaux comme dépenses d'affaires ou dépenses relatives à la rémunération. Puisque l'employé n'est pas imposé sur ces avantages, ceux-ci valent peut-être plus que leur coût réel pour l'employeur. Si l'employé devait acheter des programmes semblables au moyen de son salaire imposable, il devrait payer plus. Par exemple, pour un employé dont le revenu est imposable à 50 %, un avantage social exempt d'impôt évalué à 100 \$ coûterait deux fois plus sur le marché parce que l'employé devrait gagner un montant imposable de 200 \$ avant de pouvoir se le procurer. Deux avantages sociaux exempts d'impôt ont des effets sur la mobilité des travailleurs par suite de facteurs géographiques : la pension et le logement dans un chantier particulier ou un endroit éloigné et les allocations et avantages relatifs à des postes nordiques ou isolés.

Chantiers particuliers ou endroits éloignés Habituellement, si un employeur fournit la pension ou le logement ou le transport d'un employé, celui-ci reçoit des avantages sociaux imposables. Le paragraphe 6(6) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹⁸¹ exempte d'impôt ces avantages pour 1) un lieu de travail éloigné et temporaire, appelé chantier particulier ou pour 2) un endroit éloigné. Pour le lecteur qui souhaite se mesurer à une disposition fiscale type, nous donnons au long le paragraphe 6(6) :

- 6 (6) . . . dans le calcul de son revenu tiré, pour une année d'imposition, d'une charge ou d'un emploi, un contribuable ne doit inclure aucun montant qu'il a reçu ou dont il a joui, au titre, dans l'occupation ou en vertu de sa charge ou de son emploi, qui représente la valeur des frais, ou une allocation (ne dépassant pas un montant raisonnable) se rapportant aux frais, qu'il a supporté pour
- a) sa pension et son logement
 - i) sur un chantier particulier qui est un endroit où le travail accompli par lui était de nature temporaire et d'où, en raison de l'éloignement du lieu où il tenait un établissement domestique autonome (appelé son « lieu ordinaire de résidence » dans le présent paragraphe) dans lequel il demeurait, on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'il retourne chaque jour à son lieu ordinaire de résidence, ou
 - ii) à un endroit qui était si éloigné de toute agglomération établie que nul ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que le contribuable y crée et y tienne un établissement domestique autonome, au titre d'une période d'au moins 36 heures pendant laquelle son travail l'a astreint à s'absenter de son lieu ordinaire de résidence ou à être à cet endroit; ou
 - b) le transport entre
 - i) son lieu ordinaire de résidence et le chantier particulier mentionné au sous-alinéa a) i), ou
 - ii) l'endroit mentionné au sous-alinéa a) ii) et un endroit au Canada ou un endroit dans un pays où le contribuable est employé,

au titre d'une période visée à l'alinéa a) pendant laquelle il a reçu de son employeur la pension et le logement ou une allocation raisonnable au titre de la pension et du logement.

Le paragraphe 248(1) de la loi définit de la façon suivante l'expression « établissement domestique autonome » :

« Établissement domestique autonome » signifie une habitation, un appartement ou un autre logement de ce genre dans lequel, en règle générale, une personne prend ses repas et couche.

Cette exemption s'applique surtout aux employés oeuvrant dans les secteurs de la construction, des pêches et des industries maritimes. Leurs employeurs utilisent possiblement une partie de l'exemption en versant des salaires inférieurs à ce que serait la norme en l'absence des exemptions. En résumé, cette exemption peut entraîner une diminution des frais de main-d'oeuvre dans ces industries.

Voici comment se justifie l'exemption. Le choix du lieu de résidence est habituellement une affaire personnelle; c'est pourquoi les frais de pension, de logement et de transport ne sont pas déductibles. Lorsqu'un employeur envoie un employé dans un chantier particulier, on ne peut pas s'attendre à ce que celui-ci rapproche son lieu de résidence parce qu'il s'agit simplement d'un lieu de travail temporaire. De la même façon, si l'employé doit travailler dans un endroit éloigné, il lui est impossible de déménager tout près. Dans les deux cas, ce sont les exigences de l'emploi plutôt que la volonté de l'employé qui dictent le lieu de résidence de celui-ci. De plus, il ne reçoit aucun avantage personnel des dépenses engagées par l'employeur pour sa pension, son logement et son transport¹⁸². S'il s'agit vraiment de la justification sous-tendant cet article, l'alinéa 6 (6a)i) semble le contredire en exigeant de l'employé qu'il tienne « un établissement domestique autonome ». Cela signifie donc que le contribuable, tout en travaillant dans un chantier particulier, doit continuer à entretenir son domicile habituel. Cette obligation de tenir un établissement domestique autonome viole le critère de la neutralité et de l'équité. Prenons deux employés vivant dans un chantier particulier dont l'un a un logement en ville et l'autre vit chez ses parents sans payer de pension. L'alinéa 6 (6a)i) empêcherait donc ce dernier contribuable d'obtenir l'exemption. À cause des graves problèmes de chômage qui frappent nos jeunes, nombre d'entre eux vivent chez leurs parents afin d'économiser. Ce sont eux qui sont le plus durement touchés par cette obligation de maintenir un lieu de résidence. Pour ces motifs, le Parlement devrait abroger l'obligation du maintien d'un établissement domestique autonome figurant à l'alinéa 6 (6a)i)¹⁸³.

Allocations et avantages relatifs à des postes nordiques ou isolés En vertu de l'article 17 de la *Loi sur l'administration financière*¹⁸⁴, le Conseil du trésor a pris un décret intitulé *Décret de remise visant les avantages et*

*indemnités accordés dans les postes isolés*¹⁸⁵. Le décret a été pris de nouveau pour l'année 1981 et son application a été étendue à l'année 1982 par le budget fédéral de novembre 1981. Dans un communiqué de presse daté du 2 décembre 1982, le Conseil du trésor étendait l'application du décret à l'année d'imposition 1983¹⁸⁶. Un communiqué daté du 9 décembre 1983 annulait le communiqué précédant et prolongeait l'exemption pour une période indéfinie¹⁸⁷. Enfin, en novembre 1984, le gouvernement annonçait que ce règlement demeurerait en vigueur jusqu'au 31 décembre 1985¹⁸⁸. L'adoption de mesures ou d'exemptions fiscales au moyen de communiqués de presse n'est ni pratique (à cause de l'incertitude qu'elle produit) ni conforme à l'ordre politique.

Pour avoir droit à l'exemption, l'employé doit vivre au nord du 60^e parallèle de latitude, au Labrador ou dans un endroit éloigné tel que défini par le Conseil du trésor dans le décret de remise, selon la population, le degré d'éloignement et les difficultés d'accès. Les employés qui vivent dans ces endroits et dont les programmes d'avantages sociaux sont entrés en vigueur au plus tard le 12 novembre 1981, ont droit à une exemption d'impôt pour les subventions modestes au logement, les allocations en argent pour le logement et l'aide financière visant les déplacements pour vacances ou soins médicaux. Cependant, les employés dont les programmes d'avantages sociaux sont entrés en vigueur après cette date sont imposés sur le plein montant des allocations en argent pour le logement, sous réserve d'allègements fiscaux provisoires¹⁸⁹. Les subventions au logement et l'aide financière pour les déplacements sont partiellement exemptés de l'impôt sur le revenu. Les allocations de déplacement versées à l'employé et à sa famille pour deux voyages annuels à la région métropolitaine la plus proche sont imposables jusqu'à concurrence de 250 \$ pour chacun des deux voyages annuels. Les autres allocations de déplacement sont imposables au complet. La limite supérieure de la portion imposable des subventions au logement est : soit 1) 20 % du revenu tiré de l'emploi, soit 2) des montants établis par une méthode complexe tenant compte des divers types de logement, de l'endroit et de l'inflation. Puisque ce programme élimine ou réduit le fardeau fiscal pesant sur les allocations en espèces pour le logement et les paiements au comptant pour certaines fins, il contrevient à la fois au critère de l'équité et à celui de la neutralité. En effet, les employés qui, vivant dans le même endroit, ne reçoivent pas ces avantages, doivent payer des impôts plus lourds. L'exemption compense le coût élevé de la vie et du transport dans les régions nordiques et éloignées et contribue à la stabilisation de l'économie du Nord. Cependant, ces exemptions sont trop étroites et trop arbitraires¹⁹⁰. Le ministre des Finances devrait revoir cette série d'exemptions et les présenter sous la forme législative appropriée¹⁹¹.

Libre circulation des capitaux

Comme nous l'avons déjà vu, la Constitution canadienne autorise de façon générale la création d'impôts provinciaux qui entravent la libre circulation des capitaux. En vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'éducation postsecondaire et de santé*¹⁹², les provinces, à l'exception du Québec, ont conclu des accords fiscaux en vertu desquels le gouvernement fédéral administre et perçoit les impôts provinciaux sur le revenu des particuliers. Ces limites aux politiques fiscales des provinces sont beaucoup plus sévères que celles qui découlent de la Constitution elle-même. La province qui dépasserait une de ces limites violerait l'accord fiscal et non la Constitution. En effet, ces limites sont contractuelles (naissant d'accords entre les gouvernements) plutôt que constitutionnelles¹⁹³. À l'intérieur de ces limites contractuelles, la province peut fixer le taux de l'impôt provincial s'appliquant à l'impôt fédéral de base du contribuable. La politique d'impôt sur le revenu d'une province participante se limite 1) à la définition de son taux d'imposition et 2) à l'établissement de son propre système de crédits d'impôt déductibles de l'impôt provincial sur le revenu. Le ministère des Finances fédéral accepte ces crédits uniquement s'ils respectent trois critères généraux¹⁹⁴ :

Premièrement, il devrait être possible d'administrer la mesure de façon raisonnablement efficace. Deuxièmement, elle ne devrait ni éroder ni menacer d'éroder de manière significative l'harmonie et l'uniformité fondamentales des systèmes fiscaux fédéral et provinciaux. Troisièmement, elle ne devrait pas nuire au fonctionnement efficace de l'union économique canadienne en érigeant des barrières fiscales à la circulation des capitaux entre les provinces. (Traduction)

En appliquant ces critères, le ministère des Finances doit accorder suffisamment de jeu aux provinces pour conserver leur adhésion au système collectif de perception sans pour autant les autoriser à adopter des mesures qui menacent l'équilibre et l'uniformité du système¹⁹⁵.

Nous examinons maintenant certaines composantes des impôts provinciaux sur le revenu des particuliers visant à attirer les capitaux dans les provinces et à les y maintenir.

Régime d'épargne-actions du Québec En 1979¹⁹⁶, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une loi permettant à un particulier (à l'exclusion d'une fiducie) résidant au Québec le dernier jour de l'année d'imposition d'établir aux fins de l'impôt provincial un régime d'épargne-actions et de déduire le coût de nouvelles actions d'entreprises québécoises achetées dans le cadre du régime, jusqu'à con-

currence du moindre de ces deux montants : 20 000 \$ ou 20 % du revenu total. Ce programme vise à stimuler les placements dans les actions nouvellement émises par les entreprises installées au Québec¹⁹⁷.

Crédits d'impôt de la Colombie-Britannique sur les dividendes et les bons de logement et d'emploi En 1979¹⁹⁸, la Colombie-Britannique a adopté un crédit d'impôt de 5 % sur les dividendes déductible de l'impôt provincial sur le revenu pour les dividendes reçus d'une société ouverte ayant son siège social et sa principale place d'affaires en Colombie-Britannique. Le gouvernement fédéral a refusé d'administrer ce crédit. En effet, puisque ce crédit aurait encouragé les entreprises à installer leur siège social et leur principale place d'affaires en Colombie-Britannique, il semblait entrer en contradiction avec le troisième critère énoncé par le ministère des Finances fédéral. La loi n'est jamais entrée en vigueur.

En 1982, la Colombie-Britannique a établi un crédit d'impôt favorisant la construction de logements et la création d'emplois¹⁹⁹. Le gouvernement fédéral a accepté de l'administrer pour le compte de la province mais a refusé de le reconnaître aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu. En 1983, le programme est entré en vigueur, mais dans le cadre de l'impôt provincial seulement. Ce crédit d'impôt fait partie d'un programme²⁰⁰ au moyen duquel le gouvernement provincial amasse des fonds par l'émission de bons et prête le produit de cette émission à des emprunteurs admissibles qui créent des emplois à l'intérieur de la province²⁰¹. Ce crédit exempté de l'impôt provincial l'intérêt produit par les bons²⁰². Lorsque le crédit excède l'impôt provincial sur le revenu qui serait payable, la différence est remboursée au contribuable²⁰³. Lorsque le détenteur de bons n'est pas tenu de payer d'impôt provincial sur le revenu, le plein montant du crédit est remboursé²⁰⁴. Selon le Conseil économique de l'Ontario, le gouvernement fédéral, en décidant d'accepter ce crédit, a créé²⁰⁵

[. . .] un précédent très important [. . .] Cette concession est surprenante parce qu'elle donnera lieu à l'érection de barrières à la circulation des entreprises et des capitaux entre les provinces. (Traduction)

IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS

Une corporation canadienne est tenue de payer sur son revenu un impôt fédéral et un impôt provincial ou territorial. Toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec, ont conclu avec le gouvernement fédéral des accords fiscaux prévoyant une assiette d'imposition commune et la centralisation de l'administration et de la perception des impôts sur les sociétés²⁰⁶. L'Alberta, l'Ontario et le Québec définissent et administrent elles-mêmes leur impôt sur le revenu des sociétés²⁰⁷.

Nous décrivons brièvement certains stimulants fiscaux relatifs à l'impôt sur le revenu des sociétés créés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, contrevenant aux critères de l'équité et de la *neutralité* et entravant la libre circulation des capitaux et des entrepreneurs.

Crédit d'impôt fédéral à l'investissement commercial

Pour stimuler les nouveaux investissements dans les immeubles, les machines et l'équipement de même que dans la recherche scientifique, un crédit d'impôt à l'investissement commercial peut être déduit de l'impôt fédéral à payer²⁰⁸. Les personnes, les fiducies et les sociétés commerciales peuvent réclamer ce crédit. Les crédits inutilisés peuvent être reportés pour une période maximale de sept années et rétroactifs jusqu'à concurrence de trois années²⁰⁹. Le crédit d'impôt à l'investissement commercial est calculé en pourcentage du coût des dépenses admissibles et le taux varie selon le type de dépenses et la région :

Crédits d'impôt du Québec pour actions de SODEQ

En 1976, le Québec a créé un crédit d'impôt favorisant la constitution de sociétés offrant du capital de risque à des entreprises manufacturières admissibles établies au Québec²¹⁰. Ces sociétés de capital de risque sont appelées Sociétés de développement de l'entreprise québécoise (SODEQ). L'acheteur d'actions émises par une SODEQ peut déduire de l'impôt québécois sur le revenu des particuliers ou des sociétés 25 % du placement jusqu'à concurrence de 25 \$ par action et peut reporter les crédits d'impôt inutilisés²¹¹.

Crédits d'impôt SPDC de l'Ontario

En 1979, l'Ontario a offert un crédit d'impôt pour favoriser le même type de placement dans des sociétés à capital de risque appelées sociétés de développement des petites entreprises (SPDC)²¹². Une société peut réclamer un crédit d'impôt provincial sur le revenu des sociétés égal à 30 % du montant investi dans de nouvelles actions émises par une SPDC²¹³.

Programme de crédits d'impôt de la Saskatchewan pour capital de risque

En juin 1984, la Saskatchewan a établi un programme semblable à ceux du Québec et de l'Ontario²¹⁴. Cependant, contrairement aux deux autres provinces, la Saskatchewan avait conclu des accords fiscaux avec le gouvernement fédéral au sujet de la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le ministère des Finances fédéral a accepté d'administrer ce crédit d'impôt pour le compte de la province. Ce faisant, le Ministère semble avoir interprété ses propres directives (voir le texte ci-dessus, note 194) de façon plus permissive qu'en 1979, année où il rejetait le projet de crédit d'impôt de la Colombie-

TABLEAU 4-1 Crédit d'impôt à l'investissement commercial

Régions ou l'investissement est effectué	Crédit d'impôt en pourcentage des		
	Dépenses relatives aux biens admissibles	Dépenses relatives à la recherche scientifique admissibles	Dépenses relatives au matériel de transport et de construction admissibles
1. Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Gaspésie	20	20 ^a	7
2. Régions désignées en vertu de la <i>Loi sur les subventions au développement régional</i> , à l'exclusion des régions énumérées en 1 ci-dessus ^c	15	10 ^a	s.o.
3. Biens admissibles dans les zones désignées par la <i>Loi sur les subventions au développement régional</i> ^d	50 ^b	s.o.	s.o.
4. Reste du Canada	7	10 ^a	7

Source : Tiré de Price Waterhouse, *Doing Business in Canada*, 1983, p. 140.

Notes : a 35 pour cent si les dépenses sont engagées n'importe où au Canada par une corporation privée, dont le contrôle est canadien, qui serait admissible à la déduction pour les petites entreprises si elle avait un revenu imposable.

b Biens acquis avant 1986.

c Les régions désignées comprennent le nord du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, l'ensemble du Manitoba, de la Saskatchewan, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon.

d Les zones désignées comprennent la presque totalité de Terre-Neuve, l'ensemble du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, la plus grande partie de la Gaspésie et le nord des autres provinces.

Britannique relatif aux dividendes (voir le texte ci-dessus, note 198). Mais parce que le programme de la Saskatchewan porte sur les petites entreprises locales, il prête peut-être moins le flanc à l'objection qu'il pourrait faire obstacle à la circulation normale des capitaux entre les provinces (voir le texte ci-dessus, note 194) que le projet de la Colombie-Britannique visant à attirer des sociétés ouvertes dans cette province.

En vertu de ce programme, la Saskatchewan donne un crédit d'impôt aux particuliers et aux sociétés achetant des actions de sociétés à capital de risque (VCC) qui, à leur tour, doivent investir dans certains types de petites entreprises de la province. Le crédit d'impôt équivaut à 30 % du montant investi et peut être reporté pour une période maximale de 7 ans. Les investisseurs peuvent réclamer une subvention équivalant à ce 30 %. Une VCC doit généralement posséder un capital de risque d'au moins 100 000 \$ et d'au plus 5 millions de dollars. Mais si elle est installée dans une collectivité dont la population est inférieure à 5 000 habitants et si elle investit dans des entreprises de cette collectivité, son capital de risque minimal peut s'élever seulement à 25 000 \$.

D'autres provinces signataires des accords fiscaux avec le gouvernement fédéral peuvent imiter l'exemple de la Saskatchewan et créer des stimulants fiscaux similaires pour attirer les capitaux. Sur le plan de la politique fiscale, nous pouvons mettre en doute la sagesse de ces stimulants. Mais les provinces ont le droit de se retirer des programmes collectifs de perception des impôts et le ministère fédéral des finances doit faire des compromis afin de conserver la collaboration des provinces.

RÈGLES DE RÉPARTITION

Lorsqu'une société ou un particulier exerce une activité dans plusieurs provinces ou territoires, le revenu d'affaires doit être réparti, à des fins fiscales, entre les provinces ou les territoires visés. Ces règles de répartition servent à attribuer le revenu à la province ou au territoire qui le produit, de façon à respecter le critère de l'équité, à éviter le paiement de contributions insuffisantes à l'une ou l'autre des autorités fiscales visées et à empêcher la double imposition. Il y a insuffisance des contributions si une partie du revenu n'est pas attribuée à l'un ou l'une des territoires ou des provinces visés; il y a double imposition si le même revenu est attribué à deux ou plusieurs provinces ou territoires. Au moyen de règles de répartition uniformes appliquées uniformément pour toutes les provinces, il est impossible d'éviter l'impôt en passant d'une province à l'autre ou de subir une double imposition²¹⁵. Les règles de répartition comprennent trois éléments : 1) la nécessité d'avoir un établissement stable dans la province ou le territoire; 2) la définition d'un « établissement stable »; 3) une formule permettant de répartir le revenu entre les provinces ou les territoires.

Pour être soumis à l'impôt sur le revenu d'une province ou d'un territoire, le contribuable qui n'est pas résidant de l'endroit doit gagner un revenu d'affaires et l'entreprise doit posséder un établissement stable dans la province ou le territoire²¹⁶. De la même façon, une société n'est tenue de payer un impôt provincial ou territorial sur le revenu que si elle possède un établissement stable dans la province ou le territoire²¹⁷. Chez les provinces signataires des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, la définition d'établissement stable est la même²¹⁸. Chez les autres provinces, l'Alberta²¹⁹ emboîte le pas mais l'Ontario²²⁰ et le Québec²²¹ ont des définitions quelque peu différentes. Il n'est donc pas impossible que l'une de ces deux dernières provinces et un territoire ou une autre province impose un même revenu d'affaires.

De plus, l'Alberta s'est opposée à la formule mathématique²²² au moyen de laquelle le revenu est réparti entre les provinces et les territoires aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu²²³. Parce que la formule se base sur les ventes et les salaires, l'Alberta soutient qu'elle attribue le revenu d'affaires tiré des ressources naturelles aux provinces consommatrices qui, comme l'Ontario et le Québec, ont des ventes et une population plus grandes, contrairement aux provinces productrices²²⁴. Afin d'éviter la double imposition, l'Alberta a accepté de mettre de côté ses objections et applique à contrecœur la formule commune²²⁵. L'Ontario²²⁶ et le Québec²²⁷ font de même. Mais, en s'écartant de la définition commune de l'établissement stable, l'Ontario et le Québec ouvrent la porte à la possibilité d'une double imposition. Si elles veulent éviter de continuer à nuire au libre échange interprovincial, les provinces qui n'adhèrent pas aux accords fiscaux avec le gouvernement fédéral doivent se plier aux mêmes règles de répartition.

DÉMARCHES ET ÉTUDES DE FAISABILITÉ

Les coûts des démarches et des études de faisabilité relatives à la mise sur pied d'une entreprise ne sont pas déductibles comme dépense d'affaire si le contribuable les assume sans jamais établir l'entreprise dont il envisageait la création. Lorsque, à des fins fiscales, l'entreprise est établie, les coûts d'autres démarches et études sont déductibles à titre de dépenses courantes.

Dans l'affaire *M.P. Drilling Ltd.*²²⁸, cette entreprise a été constituée en corporation en 1963 pour mettre en marché du gaz de pétrole liquide à l'étranger. Entre 1964 et 1966, la société a effectué des dépenses, réalisant des études de faisabilité et négociant avec des fournisseurs et des clients potentiels. Les activités de mise en marché n'ont jamais dépassé ce stade et, en 1966, l'entreprise a changé sa dénomination sociale et remplacé la mise en marché par le forage. Le ministre a refusé de déduire ces dépenses relatives à la mise en marché pour deux motifs : 1) elles n'étaient pas des dépenses en capital; 2) elles ne produisaient pas de

revenus. Le contribuable en a appelé de cette décision devant la Cour fédérale. Les tribunaux lui ont donné raison en première instance et en appel. Ainsi, la Cour d'appel, rejetant le premier argument du Ministre, a soutenu que les dépenses relatives à des démarches et des études de faisabilité engagées avant le début d'une entreprise sont des dépenses en capital et que celles qui sont effectuées après le début d'une entreprise sont déductibles. Selon le juge Urie, le contribuable *exerçait en fait son activité* et n'était pas simplement en train de mettre cette entreprise sur pied²²⁹. Le tribunal a aussi rejeté le deuxième argument du Ministre, en soutenant que les dépenses sont déductibles même si elles ne produisent pas de revenus et même si elles entraînent des pertes, du moment que le contribuable a engagé ces dépenses dans le but de gagner un revenu.

Dans une affaire plus récente, *M. Squires*²³⁰, le contribuable, s'était associé à deux autres personnes pour étudier la faisabilité de la mise sur pied d'un club de tennis et de squash à but lucratif. Lorsque la municipalité a refusé de délivrer les permis nécessaires, le contribuable et ses associés ont renoncé à leur projet. *Squires* voulait déduire comme dépense d'affaires sa part des coûts d'une étude de marché et des frais d'un consultant, des repas d'affaires, des dépenses pour le maintien d'un domicile, le coût d'un voyage en Floride et des dépenses de voiture. Certaines de ces dépenses avaient plutôt l'air de dépenses personnelles. Le Ministre les a toutes refusées. En appel, la Cour canadienne de l'impôt a maintenu la décision du Ministre, se basant sur le principe établi dans l'affaire *M.P. Drilling* : les dépenses relatives à l'établissement d'une entreprise qui n'est finalement pas créée ne sont pas déductibles. Dans cette affaire, la Cour a soutenu que le club projeté n'avait jamais vu le jour.

En résumé, la *Loi de l'impôt sur le revenu* traite de trois façons les dépenses relatives à des démarches et à des études de faisabilité. Premièrement, si les dépenses sont engagées après la mise sur pied de l'entreprise, elles sont déductibles. Deuxièmement, si elles sont engagées avant la mise sur pied de l'entreprise, elles sont considérées comme des dépenses en capital. Avant 1972, ces dépenses en capital n'étaient pas déductibles. Depuis 1972, la loi permet leur amortissement en fonction du revenu d'affaires à titre de dépenses en capital admissibles²³¹. Cependant, pour avoir droit à cet amortissement, l'entreprise doit exister²³². Troisièmement, si l'entreprise n'est pas créée, ces dépenses ne sont pas déductibles²³³. Le refus de reconnaître ces dépenses aux fins de l'impôt viole les critères de l'équité, de la neutralité et de la stabilité économique parce qu'il favorise les entreprises déjà établies et entrave la création d'entreprises nouvelles. La *Loi de l'impôt sur le revenu* devrait être modifiée de façon à permettre les déductions des dépenses relatives à des démarches et à des études de faisabilité, même si l'entreprise à créer ne voit jamais le jour. En fait, puisque le contribuable a engagé ces dépenses dans un projet à long terme, elles

constituent des dépenses en capital. Comme dans le cas des autres dépenses en capital, seulement la moitié du montant devrait être déductible. Cependant, puisque ces dépenses ne donnent alors pas lieu à des avantages à long terme, elles devraient être déductibles pour l'année d'imposition en cours et non amorties pendant un certain nombre d'années. Enfin, de la même façon que les pertes au niveau de l'investissement commercial, ces dépenses devraient être déductibles de toute source de revenu.

Impôt provincial sur la vente au détail

Toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, perçoivent un impôt sur la vente au détail²³⁴. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest n'en perçoivent pas. Pendant des années, les tribunaux ont jugé que les impôts provinciaux sur la vente étaient indirects et, partant, du ressort du gouvernement fédéral. Les impôts provinciaux actuels sur la vente sont constitutionnels car ils sont perçus auprès du dernier consommateur ou utilisateur de services ou de biens et le vendeur n'est alors qu'un agent percepteur au service du gouvernement provincial²³⁵.

Lorsqu'un bien ou un service traverse une frontière provinciale, il est soumis à l'impôt sur la vente au détail selon le principe de la destination²³⁶. Ainsi, la province à l'intérieur de laquelle le bien ou le service est utilisé ou consommé perçoit une taxe de vente auprès du contribuable qui réside dans cette province ou y exerce son activité²³⁷. La province productrice exempte²³⁸ le bien ou le service de la taxe de vente ou rembourse²³⁹ à l'acheteur le montant de la taxe payée à l'achat. Pour avoir droit à l'exemption, le vendeur doit livrer le bien à l'extérieur de la province ou le faire livrer par un voiturier public. Pour obtenir un remboursement, l'acheteur peut être tenu de prouver le paiement de la taxe de vente à la province où le bien est consommé et il doit présenter sa demande dans les trois ans de l'achat.

NEUTRALITÉ

Le principe de la destination satisfait aux exigences du critère de la neutralité parce que les biens et les services sont soumis au même taux d'imposition, soit celui de la province où ils sont consommés, qu'ils aient été produits dans cette province ou dans une autre province ayant un taux d'imposition différent. Cependant, le principe de la destination n'est ni adéquat, ni pratique. En effet, au moment de l'importation dans une province d'un bien ou d'un service imposable, l'importateur devrait remplir les formules appropriées, payer la taxe provinciale sur la vente et demander un remboursement au gouvernement de la province d'origine du bien ou du service. Contrairement aux droits de douane et aux impôts sur la vente fédéraux, qui sont perçus par des agents des douanes, les

bureaux de poste, etc., les taxes provinciales sur les importations des autres provinces ne sont pas prélevées à la frontière provinciale. Le contribuable doit lui-même déclarer l'importation et payer la taxe, sous peine de sanctions. Sauf dans le cas des véhicules à moteur importés, dont la propriété doit être déclarée au gouvernement provincial, les consommateurs appliquent rarement la taxe de vente sur les importations. De la même façon, le processus de remboursement par la province productrice est lourd et peu de contribuables en connaissent l'existence. Afin d'éviter de payer la taxe de vente provinciale, il arrive souvent que l'acheteur résidant dans la province taxatrice procède par commande postale ou fasse livrer directement de la province productrice plutôt que d'acheter chez un marchand local²⁴⁰. De cette façon, l'impôt provincial sur la vente peut fausser la concurrence interprovinciale et violer le critère de la neutralité.

Les impôts provinciaux sur les importations d'essence²⁴¹, d'alcool²⁴² ou de tabac²⁴³ pour consommation sont d'autres illustrations de la validité constitutionnelle du principe de destination et les tribunaux ont établi qu'il s'agissait d'impôts directs²⁴⁴. Ainsi, l'impôt provincial sur la vente d'alcool est une mesure législative provinciale valide en ce qu'elle est liée à la création de monopoles d'État sur les alcools²⁴⁵. Les impôts sur la vente d'alcool et de tabac se justifient aussi par le fait qu'ils constituent une réglementation de la consommation de produits nuisibles à la santé des consommateurs de la province.

Voyons maintenant quelques exemples de la façon dont l'impôt provincial sur la vente entrave la libre circulation des biens à l'intérieur de l'union économique canadienne.

DOUBLE IMPOSITION DES IMPORTATIONS

De 1975 à 1982, la Nouvelle-Écosse, au moyen de son impôt sur la vente au détail, a essayé sans succès d'adopter une attitude discriminatoire contre les achats effectués à l'extérieur de la province. De façon générale, la taxe provinciale de vente est imposée sur le prix de vente ou la juste valeur marchande des biens ou des services; lorsqu'il s'agit d'un achat avec reprise, la taxe est imposée sur le prix net moins la valeur de reprise. En 1975, la Nouvelle-Écosse a modifié sa loi sur la taxe de vente en accordant le crédit d'impôt sur la valeur de reprise uniquement pour les achats effectués dans la province²⁴⁶. Ainsi, un acheteur profitant d'une vente avec reprise à l'extérieur de la province et important ce bien chez lui payait la taxe de vente sur le plein prix de l'article. Selon le *Hansard* de la province, le gouvernement souhaitait encourager la vente au détail sur son territoire²⁴⁷.

Dans l'affaire *Clearwater Well Drilling Limited*²⁴⁸, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a invalidé cette modification. Le contribuable avait acheté du matériel à l'extérieur de la province en profitant d'une vente

avec reprise pour laquelle la province refusait d'accorder un crédit d'impôt. Au cours du procès, le contribuable a tenté sans succès de faire admettre au tribunal que la modification constituait un impôt indirect inconstitutionnel. En appel, le juge Jones, dissident, a soutenu que la modification était inconstitutionnelle parce que l'assemblée législative avait délibérément érigé une barrière à la libre circulation des biens dans la province²⁴⁹. Sans statuer sur la validité constitutionnelle de la modification, la majorité des juges a interprété la modification de façon à lui enlever toute signification et à la rendre inopérante. La province a annulé cette modification pour la remplacer par une autre qui a plus d'effet. Le raisonnement du juge Jones s'oppose à celui de nombreux autres ayant établi qu'une taxe de vente discriminatoire qui frappe des biens importés par une double imposition reste valide²⁵⁰. Depuis 1887, les tribunaux ont jugé que la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise la double imposition interprovinciale²⁵¹.

Même si le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* interdit la discrimination, il est peu probable que les tribunaux dérogent à la règle constitutionnelle bien établie qui autorise la double imposition. Le Nouveau-Brunswick²⁵² et l'Île-du-Prince-Édouard²⁵³ appliquent encore des dispositions semblables à celle que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a rejetée. La Nouvelle-Écosse, impénitente, a depuis lors adopté une autre disposition législative semblable²⁵⁴. Ces dispositions devraient être abrogées.

VOITURIERS PUBLICS INTERPROVINCIAUX

Des taxes provinciales sur la vente au détail ont été perçues auprès de voituriers publics interprovinciaux comme des compagnies aériennes, des compagnies de chemin de fer et des entreprises de camionnage. Cette situation a soulevé des questions complexes au niveau du droit constitutionnel et de la politique fiscale. Ainsi, des provinces ont tenté de percevoir des taxes sur les ventes de boissons alcooliques à l'intérieur d'aéronefs effectuant des vols interprovinciaux. Mais les tribunaux, soutenant que les ventes réalisées au cours des vols n'ont pas lieu à l'intérieur de la province, comme l'exige le paragraphe 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ont invalidé ces taxes²⁵⁵. Ce principe constitutionnel s'applique aux ventes réalisées dans tous les vols : vols au-dessus de la province, escales temporaires et vols en provenance ou à destination (ou les deux) de la province²⁵⁶.

Les provinces ont aussi essayé de percevoir auprès des compagnies aériennes interprovinciales une taxe de vente sur le coût de l'aéronef, des pièces, du matériel et des autres biens corporels achetés à l'extérieur de la province et apportés dans la province pour l'usage de la compagnie aérienne. Les tribunaux ont soutenu qu'une province ne peut taxer ces coûts pour des vols au-dessus d'une province ou des escales temporaires

parce que les activités ne s'effectuent pas dans les limites de la province au sens du paragraphe 92(2)²⁵⁷. D'autre part, les aéronefs effectuant des vols en provenance ou à destination d'une province ou y desservant plus d'un aéroport sont exploités dans les limites de la province aux fins de cet aspect de la taxe de vente, même si la vente en vol de boissons alcooliques est réputée être réalisée à l'extérieur de la province²⁵⁸. C'est une question de fait complexe que de déterminer si un aéronef se situe dans les limites d'une province; la réponse varie selon l'utilisation de chaque aéronef au cours de chaque vol. La formule adoptée par la Cour suprême du Canada est extrêmement vague. Le juge J.A. Macfarlane, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, la décrit de la façon suivante²⁵⁹ :

À ce sujet, il faut démontrer une présence substantielle ou, au moins, suffisante. Le transport englobe un vaste ensemble d'activités. À une des extrémités du spectre des activités du transport aérien, on trouve les vols sans escale dans l'espace aérien d'une province; ceux-ci ne constituent jamais une présence réelle à l'intérieur d'une province. À l'autre extrémité du spectre, on trouve les aéronefs basés en Colombie-Britannique qui décollent et atterrissent uniquement dans cette province. Malgré l'absence de précédents judiciaires, je n'aurais pas de difficulté à comprendre que seul ce dernier cas constitue une présence substantielle à l'intérieur de la province. Les escales temporaires [. . .] visent des aéronefs n'ayant qu'une présence transitoire ou momentanée dans la province. Dans certains cas, il est difficile de faire la distinction entre les aéronefs qui n'ont qu'une présence nominale et ceux dont la présence est suffisante pour justifier une imposition. (Traduction)

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a aussi appliqué la formule de la présence substantielle ou, du moins, suffisante, pour établir si une entreprise de camionnage américaine exerçant son activité dans la province devait payer une taxe de vente pour ses camions²⁶⁰. Le tribunal a décidé que l'entreprise n'était pas tenue de payer un impôt pour ses camions transportant des biens dédouanés de l'État de Washington à l'Alaska parce que les véhicules n'étaient pas suffisamment présents dans les limites de la province.

Même si ces décisions semblent illogiques, elles renforcent l'union économique canadienne. D'abord, en repoussant les tentatives des provinces pour imposer les achats de boissons alcooliques en vol, les tribunaux ont protégé la mobilité des citoyens en empêchant les provinces de percevoir des taxes qui pourraient, en dernier ressort, entraver les déplacements interprovinciaux. Deuxièmement, en invalidant l'impôt provincial sur la vente appliqué aux aéronefs ou aux camions qui ne font que traverser une province, les tribunaux ont évité l'imposition des corridors provinciaux, améliorant ainsi la libre circulation des biens. Troisièmement, en statuant qu'une province peut appliquer une taxe de vente aux aéronefs ou aux camions ayant une présence substantielle

dans les limites de la province, les tribunaux essaient de veiller au respect de l'équité et de la neutralité dans l'imposition des voituriers publics provinciaux et interprovinciaux, afin de leur permettre de se livrer concurrence à conditions égales.

Pour éviter la double imposition, les provinces n'appliquent la taxe de vente que sur la portion du coût de l'aéronef, des pièces de rechange, etc. correspondant au pourcentage du kilométrage total effectué dans la province. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a estimé que cette formule de répartition satisfaisait aux exigences du critère de l'équité (principe du juste retour). La même formule de répartition s'applique à la taxe de vente provinciale perçue auprès des entreprises de camionnage interprovinciales pour le coût des camions et des pièces achetés à l'extérieur mais utilisés à l'intérieur de la province pour le transport interprovincial. En Colombie-Britannique, ces règles de répartition sont exposées dans des directives administratives plutôt que dans des lois et règlements²⁶¹. La publication de tels avis n'a pas valeur de loi et elle ne lie pas le gouvernement qui les publie²⁶². De plus, leur existence n'est pas bien connue. Le juge J.A. Hutcheon de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a fait la remarque suivante au sujet de ces règles administratives de répartition²⁶³ :

Il est étonnant de trouver cette disposition dans des directives plutôt que dans la Loi. (Traduction)

ENTREPRENEURS EN CONSTRUCTION

Dans l'affaire *Rush and Tompkins Construction Ltd.*²⁶⁴, le contribuable, une entreprise de construction de l'Alberta, avait obtenu du gouvernement fédéral un contrat pour la construction d'une route dans le parc national Glacier en Colombie-Britannique. La province avait prélevé la taxe de vente sur les biens meubles corporels (matériel et pièces) apportés temporairement dans la province pour l'exécution du contrat. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a approuvé l'attitude du fisc provincial dans cette affaire. Ce type de taxe limite la mobilité des entreprises en érigeant une barrière fiscale qui accroît les coûts des entrepreneurs des autres provinces. Puisque l'Alberta, province d'origine de l'entrepreneur, ne perçoit pas de taxe sur la vente, la Colombie-Britannique a pu adopter une position protectionniste, soutenant que la perception de la taxe de vente ne faisait que placer l'entrepreneur albertain sur le même pied que ses concurrents en lui enlevant les avantages de son paradis fiscal²⁶⁵. À la lumière des critères de l'équité et de la neutralité, l'argument ne résiste pas à l'examen. En effet, d'autres provinces dispensent de la taxe de vente les biens apportés dans une province pour une période temporaire.

BIENS PERSONNELS DES MIGRANTS

Les biens personnels apportés dans certaines provinces par des non résidents ayant l'intention de s'y installer sont exemptés de l'application de la taxe de vente²⁶⁶. Cette exemption élimine une barrière à la libre circulation des citoyens cherchant à s'établir ailleurs. Cependant, puisque l'exemption ne s'étend pas aux travailleurs migrants ayant l'intention de travailler dans une province sans en devenir des résidents, la taxe de vente nuit à la libre circulation des travailleurs entre les provinces et semble violer l'alinéa 6(2)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'exemption ontarienne relative aux biens personnels des migrants permet aux propriétaires d'entreprise d'installer leur entreprise en Ontario sans que la taxe de vente s'applique à cette personne morale²⁶⁷. D'autres provinces devraient adopter des exemptions semblables afin d'encourager la liberté de choix en matière de création d'entreprises.

Impôt sur les dons et les successions

À partir de 1977, toutes les provinces ont aboli l'impôt sur les dons et les successions. Par la suite, le Manitoba, l'Ontario et le Québec ont adopté de nouveau cet impôt. A l'heure actuelle, le Québec est la seule province qui prélève un impôt sur les dons et les successions²⁶⁸. L'Alberta et les territoires n'ont jamais perçu cet impôt. Lorsqu'ils étaient en vigueur, les impôts provinciaux sur les dons et les successions affaiblissaient l'union économique canadienne en nuisant à la libre circulation des capitaux. Ils provoquaient une double taxation interprovinciale²⁶⁹ et l'évasion fiscale²⁷⁰.

Selon les tribunaux, la Constitution permet aux provinces de percevoir des droits de succession sur : 1) la présence (situs) dans la province d'un bien appartenant à une personne décédée; 2) la transmission de biens meubles se trouvant à l'extérieur de la province à un bénéficiaire qui réside dans la province ou y a son domicile; 3) un bénéficiaire résidant dans la province²⁷¹. Lorsque les biens étaient situés dans une province et que le bénéficiaire se trouvait dans une autre, les règles créaient la possibilité d'une double imposition. Cependant, les tribunaux²⁷² ont défini trois principes relatifs à l'emplacement de biens incorporels aux fins des droits successoraux provinciaux qui empêchaient une partie de la double imposition : 1) les biens meubles incorporels ne peuvent avoir qu'un emplacement; 2) l'emplacement doit être déterminé conformément à la *common law*; 3) une assemblée législative provinciale ne peut modifier l'emplacement de biens incorporels tel que défini par la *common law*. À l'exception des règles sur l'emplacement des biens, les tribunaux ont statué que la Constitution permet la double imposition²⁷³. À moins d'exemptions unilatérales ou réciproques ou de l'adoption de crédits d'impôt par les assemblées législatives

provinciales, les contribuables étaient soumis à la double imposition.

Pour éviter de payer des droits successoraux interprovinciaux, les gens devaient souvent geler leur succession en prévoyant le transfert au décès de capitaux à une société de portefeuille constituée dans un paradis fiscal comme l'Alberta ou l'un des territoires et l'émission de parts de la société de portefeuille à des membres de la famille ou aux sociétés détenues par eux dans le paradis fiscal. Cette stratégie a provoqué la constitution d'un grand nombre de sociétés de portefeuille et de filiales dans des paradis fiscaux et le transfert de richesses accumulées dans d'autres provinces, ce qui a nui à la libre circulation des capitaux.

Les droits successoraux provinciaux pouvaient aussi détourner les flux de capitaux en appliquant des taux d'imposition plus élevés aux bénéficiaires non-résidents héritant de biens situés dans la province. Les tribunaux ont maintenu la validité de taux d'imposition plus élevés pour les non-résidents²⁷⁴.

Dans l'ensemble, l'abolition des droits successoraux dans toutes les provinces, sauf le Québec, a renforcé l'union économique canadienne.

Taxation des ressources naturelles provinciales

Au cours des dernières années, la question de la taxation des ressources naturelles a envenimé les relations fédérales-provinciales et interprovinciales²⁷⁵.

Les entreprises exploitant les ressources naturelles doivent payer des impôts et des redevances fédéraux et provinciaux. Même si certaines redevances ne sont que des impôts déguisés, au sens strict, une redevance est le produit auquel la Couronne a droit à titre de propriétaire de terres publiques à partir desquelles une ressource naturelle a été produite. Puisque ces impôts et ces redevances sont appliqués concurremment, les entreprises oeuvrant dans le domaine des ressources naturelles sont soumises à une imposition double ou multiple.

Les limites constitutionnelles des pouvoirs provinciaux de taxation des ressources naturelles sont exposées aux paragraphes 92(2) et 92A(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dont nous avons déjà parlé. Nous avons souligné que le paragraphe 92A(4) autorise les provinces à percevoir des droits d'accise sur les ressources naturelles, les ressources forestières et l'énergie électrique exportées de la province selon le principe de l'origine.

Pour être neutre, un impôt basé sur l'origine ou la source doit reposer sur une stricte uniformité entre les provinces. Les impôts différentiels peuvent avoir une influence négative sur le commerce interprovincial. S'il y a disparité entre les impôts ou les taux d'imposition des provinces productrices et que cette disparité influe sur les coûts de production et sur les prix, la province qui taxe le moins vendra plus que ses voisines. Selon M. Thirsk²⁷⁶ :

Si des taxes à l'origine étaient imposées par d'autres gouvernements que le gouvernement fédéral, il faudrait, pour éviter des distorsions économiques importantes, appliquer des taux d'imposition uniformes. (Traduction)

Pour intégrer l'union économique canadienne et respecter le principe de la neutralité, il faudra garantir l'uniformité des impôts provinciaux adoptés en conformité du paragraphe 92A(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Impôts provinciaux sur le capital des sociétés

La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec perçoivent un impôt sur le capital des sociétés ayant un établissement permanent dans la province²⁷⁷. Terre-Neuve ne taxe que le capital des banques, des sociétés de crédit et des sociétés de fiducie²⁷⁸. Le Québec a commencé à percevoir cet impôt en 1882, l'abolissant par la suite. Depuis la Seconde Guerre mondiale, cet impôt s'est étendu rapidement : le Québec l'adopte en 1947, l'Ontario en 1957, la Colombie-Britannique en 1973, le Manitoba en 1976, la Saskatchewan en 1980 et Terre-Neuve en 1982. Ayant commencé à percevoir cet impôt à un taux minimal, les provinces l'ont constamment augmenté depuis.

La définition du capital imposable varie d'une province à l'autre mais elle comprend généralement le capital libéré, les bénéfiques non répartis, les autres surplus et réserves et divers prêts et avances reçus, moins la valeur des placements et de l'achalandage. Les tribunaux autorisent la double imposition, soutenant que le capital imposable peut comprendre celui qui est utilisé à l'extérieur de la province²⁷⁹. Pour éviter la double imposition, les provinces ne perçoivent l'impôt que sur le capital utilisé chez elle, calculé selon les règles de répartition de l'impôt sur le revenu fondées sur les ventes et les salaires dans la province, que nous avons mentionnées plus tôt.

Cet impôt est populaire auprès des gouvernements provinciaux mais certains analystes ne l'approuvent pas²⁸⁰. En effet, cet impôt frappe même les entreprises qui, n'ayant pas de revenus imposables, échappent à l'impôt sur le revenu²⁸¹. Il détourne vers les gouvernements provinciaux des recettes fiscales qui auraient normalement été versées au gouvernement fédéral car le contribuable peut déduire cet impôt dans le calcul de son revenu imposable²⁸². Si le gouvernement fédéral souhaitait empêcher l'érosion de ses recettes fiscales, il pourrait abolir la déduction de l'impôt sur le capital des sociétés. Selon la commission Bélanger (1965) et le comité Smith (1967), cet impôt devrait être aboli parce qu'il n'est ni adéquat, ni pratique, ni équitable, ni neutre²⁸³. Et puisqu'il enlève des recettes fiscales au gouvernement fédéral, nous pourrions ajouter qu'il entre en contradiction avec l'ordre politique.

La commission Bélanger estimait que cet impôt n'est pas neutre parce qu'il influe sur les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence

entre les provinces en nuisant aux producteurs locaux par un accroissement des coûts de production²⁸⁴ :

Par ailleurs, la taxe sur le capital affaiblit la situation de concurrence des entreprises du Québec par rapport à celle des autres provinces.

L'union économique se porterait bien mieux si cet impôt n'existait pas mais, de toute évidence, les provinces souhaitent conserver ce revenu.

Impôts fonciers provinciaux et municipaux

Dans leurs limites géographiques, les municipalités perçoivent des impôts fonciers auprès des propriétaires de biens immobiliers et des taxes d'affaires auprès des occupants de locaux commerciaux. Les provinces perçoivent des impôts fonciers auprès des propriétaires d'autres biens immobiliers.

Même si, dans une affaire survenue au Manitoba au siècle dernier²⁸⁵, un tribunal a invalidé un impôt provincial sur les biens parce que le taux pour les propriétaires non résidents était cinq fois plus grand que celui des résidents, il faut reconnaître que les tribunaux ont peu de pouvoir à l'égard des impôts sur les biens qui nuisent au fonctionnement efficient de l'union économique canadienne.

Dans une décision qui fait autorité²⁸⁶, la Cour suprême du Canada a confirmé la validité d'une loi de l'Île-du-Prince-Édouard adoptée en 1972. Cette loi interdisait à des non-résidents de la province de faire l'acquisition de terrains ayant une largeur de plus de cinq chaînes d'arpentage sur le bord de la mer ou d'autres lots mesurant plus de dix acres sans avoir obtenu au préalable l'approbation du Cabinet de la province. Bora Laskin, juge en chef de la Cour suprême, s'est exprimé en ces termes²⁸⁷ :

La loi de l'Île-du-Prince-Édouard n'empêche personne d'entrer dans la province ou d'y établir sa résidence. Le propriétaire forain est un sujet d'intérêt légitime pour une province [. . .] En l'espèce, la condition de résidence qui vise également les aubains et citoyens et qui se rattache à un sujet de compétence provinciale, savoir le droit de posséder des terres dans la province et les restrictions quant à la superficie (comme il s'agit de ressources limitées), ne doit pas être considérée comme une destruction de la capacité générale d'un aubain ou d'un citoyen qui ne réside pas dans la province, surtout lorsqu'il n'y a aucune disposition tendant à restreindre l'accès à la province.

De toute évidence, la Cour suprême du Canada a estimé qu'une province ne pouvait pas entraver la libre circulation des personnes sur son territoire mais qu'elle pouvait très bien réglementer leur lieu de résidence ou de travail. Certes, la libre circulation suppose liberté de choix et égalité des chances. Le paragraphe 6(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* invalide peut-être toute l'approche de la Cour suprême. Cepen-

dant, le point de vue de la Cour suprême selon lequel une province peut prendre des mesures discriminatoires contre des propriétaires non-résidents n'est pas touché par la Charte et une province peut ériger des barrières à la libre circulation des capitaux destinés à l'achat de terrains. Puisque les entreprises ont besoin de locaux pour exercer leur activité, la création d'impôts fonciers discriminatoires peut nuire à la libre circulation des entrepreneurs²⁸⁸.

En 1974, l'Ontario a adopté un impôt relatif au transfert de terrains qui était discriminatoire à l'égard des non-résidents du Canada. La Haute Cour de l'Ontario a confirmé la validité de cet impôt, même s'il appliquait des taux plus élevés aux non-résidents²⁸⁹.

Puisque les provinces disposent d'une vaste marge de manoeuvre pour créer des impôts fonciers protectionnistes et discriminatoires à l'égard des non-résidents, elles peuvent nuire à la productivité de l'union économique canadienne. Malheureusement, les tribunaux n'ont pas reconnu que les terres sont une composante de l'union économique canadienne. Ils ont peut-être estimé, parce que les terrains sont fixes et qu'une union économique vise la libre circulation des personnes et des biens, que ces terrains n'en font pas partie. Cependant, il est évident que la libre circulation a un aspect géographique dont les terrains sont un élément essentiel. Dans l'intérêt d'une unité économique plus grande, une saine politique en matière d'impôt foncier devrait tendre vers l'équité et la neutralité.

Droits prioritaires de la Couronne

Pour obtenir le paiement des arriérés d'impôt avant les autres créanciers d'un contribuable, les gouvernements disposent d'un formidable arsenal d'outils juridiques.

Prérogatives en vertu de la *common law* En *common law*, la Couronne a priorité par rapport aux autres créances de même rang du contribuable pour le paiement des arriérés d'impôt. Cette prérogative vaut tant pour la Couronne du chef du gouvernement fédéral que pour la Couronne du chef du gouvernement d'une province. Lorsque le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial réclament en même temps l'exercice de leurs prérogatives à l'égard d'une somme, leurs réclamations sont de rang égal et chaque gouvernement reçoit sa part, au prorata des sommes dues.

Charges ou sûretés imposées par la loi Une loi fédérale ou, plus souvent, une loi provinciale, peut grever d'une charge ou d'une sûreté l'actif d'un contribuable dans le but de garantir le paiement d'arriérés d'impôt et de donner au gouvernement, à titre de gagiste, priorité sur les autres créanciers du contribuable, garantis et non garantis. Les autorités

provinciales et municipales peuvent se faire concurrence pour imposer à l'autre leur priorité.

Fiducie imposée par la loi Les lois fiscales fédérales et provinciales peuvent prévoir l'existence d'une fiducie présumée sur des sommes dues au fisc pour donner à la Couronne la propriété véritable de ces sommes. Par exemple, le gouvernement fédéral peut demander que soient transportés en fiducie les biens d'un employeur insolvable pour percevoir les retenues d'impôt sur le revenu des employés. Un gouvernement provincial peut faire de même à l'égard de l'actif d'un marchand insolvable pour percevoir la taxe de vente.

Diverses techniques Même si ces techniques ne donnent pas en soi un droit prioritaire à la Couronne, elles lui permettent de bénéficier rapidement d'un avantage par rapport aux autres créanciers du contribuable qui sont « défavorisés » par des formalités judiciaires plus lentes, comme la nécessité d'obtenir un jugement ou une ordonnance de saisie.

Certificat Une loi fiscale autorise le gouvernement à délivrer un certificat officiel évaluant l'impôt dû par le contribuable. Lorsqu'il est enregistré aux greffes d'une cour, il prend la valeur d'une dette confirmée par jugement qui peut être recouvrée par saisie.

Demande d'un tiers Une loi fiscale peut autoriser la Couronne à prendre une ordonnance mettant une opposition sur une dette payable à un contribuable fautif par un tiers et exiger que ce tiers verse au gouvernement cette dette ou une partie suffisante de cette dette pour couvrir l'arriéré d'impôt dû aux autorités fiscales. Le tiers qui ne satisfait pas à cette demande, sans motif légal, devient personnellement tenu de rembourser cette dette au gouvernement.

Saisie et vente Une loi fiscale peut autoriser le gouvernement à prendre possession, sans avoir recours aux tribunaux, des biens meubles corporels d'un contribuable fautif et de les vendre pour payer les arriérés d'impôt.

Autorisation Une loi fiscale peut exiger d'un fiduciaire, d'un exécuteur testamentaire ou d'un autre représentant qu'il obtienne du gouvernement un certificat constatant le paiement de tous les impôts avant la distribution de l'actif détenu en fiducie. Si le fiduciaire n'obtient pas ce certificat d'autorisation, il est personnellement tenu de payer au gouvernement des arriérés d'impôt jusqu'à concurrence de la valeur de l'actif distribué.

La nécessité d'une réforme à ce niveau a été mainte fois réaffirmée dans les rapports des commissions de réforme du droit au Canada²⁹⁰ et

dans l'ensemble du Commonwealth²⁹¹. Les outils juridiques que nous venons de décrire ne sont ni pratiques, ni équitables, ni neutres. De plus, il n'est pas certain qu'ils soient bien adaptés à leur objet (adéquats). Le consensus qui se dégage de ces rapports c'est que la Couronne devrait être sur le même rang qu'un créancier ordinaire et qu'une réforme, pour être efficace, exige une action conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux.

Taux d'imposition dans les provinces

En terminant ce texte sur la politique fiscale et l'union économique canadienne, un mot sur le taux d'imposition dans les provinces. Si les taux sont semblables, ils nuiront peut-être moins à la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux dans le pays. Inversement, de grandes disparités entre les taux peuvent contrevenir au critère de la neutralité. Et, dans les faits, les taux sont très différents. L'Alberta et les territoires perçoivent les taux les plus faibles alors que les Maritimes perçoivent les taux les plus élevés.

Conclusions et recommandations

Dans ce travail, nous avons abordé de nombreux points relatifs à la politique fiscale dans le cadre de l'union économique canadienne. Nous avons examiné les pouvoirs fédéraux et provinciaux de taxation et les fondements constitutionnels de l'union économique. Nous avons ensuite défini les principales qualités d'un bon impôt ou d'un bon système fiscal : il est adéquat, pratique, équitable, il permet une redistribution de la richesse, il est neutre et il favorise la stabilité économique et l'ordre politique. Nous avons appliqué ces critères à diverses questions intéressant la politique fiscale et nous avons recommandé que soient repensés les pouvoirs d'enquête contenus dans les lois fiscales. Nous avons conclu que les critères de l'équité et de la neutralité sont probablement les plus importants. Nous avons ensuite passé en revue les impôts fédéraux et provinciaux et recommandé des réformes précises dans les domaines suivants : 1) impôt sur le revenu : expansion et rationalisation des exemptions pour avantages sociaux versés aux employés travaillant dans des chantiers particuliers ou des endroits éloignés et dans des postes nordiques ou isolés; augmentation de la déduction relative aux démarches et aux études de faisabilité; 2) taxe de vente provinciale : abolition de la double imposition visant les ventes avec reprise à l'extérieur d'une province; insertion des règles de répartition dans des lois ou des règlements; élimination des barrières fiscales contre les entrepreneurs en construction, les migrants et les propriétaires d'entreprise; 3) prérogatives de la Couronne : abolition complète, tant au niveau fédéral que provincial. Nous avons aussi fait des

TABLEAU 4-2 Taux de l'impôt provincial, 1984

	Impôt sur le revenu des sociétés			Impôt sur le capital des sociétés			
	Impôt sur le revenu des particuliers	En général	Petites entreprises ^h	Taxe de vente	En général	Banques	Fiducie/crédit
	(en pourcentage)						
Colombie-Britannique	44,0 ^a	16	8	7	0,2	0,8 ou 2,0 ^k	0,6
Alberta	43,5	11	5	—	—	—	—
Saskatchewan	51,0 ^b	16	10 ⁱ	5	0,3	0,8	0,8
Manitoba	54,0 ^c	16	10	6	0,2	2,0	0,6
Ontario	48,0 ^d	15 ^f	10 ⁱ	7	0,3	0,8	0,6
Québec	s.o. ^e	13 ^g	3	9	0,45	0,9	0,9
Nouveau-Brunswick	56,5	14	9	10	—	—	—
Île-du-Prince-Edouard	52,5	10	10	10	—	—	—
Nouvelle-Ecosse	56,5	15	10	10	—	—	—
Terre-Neuve	60,0	16	10	12	—	1,5	1,5
Yukon	43,0	10	10	—	—	—	—
Territoires du Nord-Ouest	43,0	10	10	—	—	—	—

Source : Tiré de Price Waterhouse, *Doing Business in Canada*, 1983, p. 179-180, 190.

Notes : a La Colombie-Britannique perçoit une surtaxe de 10 % sur l'impôt provincial supérieur à 3 500 \$.

b La Saskatchewan perçoit une surtaxe de 12 % sur l'impôt provincial excédant 4 000 \$.

c Le Manitoba impose une surtaxe de 20 % sur l'impôt provincial prélevé à même le revenu imposable supérieur à 25 000 \$.

d L'Ontario perçoit une surtaxe de 5 % sur l'impôt provincial prélevé à même le revenu imposable supérieur à 2 218 \$.

e Le Québec possède son propre système d'impôt sur le revenu des particuliers. Les taux y varient de 13 à 33 %. Pour cette raison, les résidents du Québec ont droit à un abatement fiscal spécial de l'impôt fédéral sur le revenu.

f Le taux d'imposition des bénéfices tirés des activités de fabrication et de transformation, de l'agriculture, des mines, des exploitations forestières et de la pêche est de 14 %. Le taux d'imposition du revenu des entreprises en activité est de 5,5 %.

- h* La déduction pour les petites entreprises fédérales s'applique au revenu des entreprises en activité.
- i* Pour l'une quelconque des trois années d'imposition se terminant après le 13 mai 1982 et avant le 14 mai 1985, le revenu admissible à la déduction pour les petites entreprises fédérales est exempté de l'impôt ontarien sur le revenu des sociétés. À partir du 14 mai 1985, un nouveau stimulant fiscal exemptera de l'impôt ontarien sur le revenu des sociétés le revenu d'affaires des petites sociétés constituées après le 13 mai 1982 et ce, pour les trois années suivant immédiatement la constitution de ces sociétés.
- j* Certaines sociétés, notamment celles disposant de certains montants minimaux de capital libéré imposable, peuvent profiter de taux spéciaux ou d'exemptions spéciales.
- k* Pour les banques dont les montants imposables excèdent les 500 millions de dollars.
- l* Depuis le 1er janvier 1984, la Saskatchewan exempte de l'impôt provincial sur le revenu des sociétés les bénéfices tirés d'activités de fabrication et de transformation.

observations plus générales sur les sujets suivants : 1) impôt sur le revenu des sociétés : règles de répartition dans les provinces; 2) impôt sur les dons et les successions; 3) taux des taxes provinciales sur les ressources naturelles; 4) impôt provincial sur le capital des sociétés; 5) impôts fonciers provinciaux et municipaux. Enfin, nous avons abordé d'autres questions afin de stimuler le débat public à leur sujet.

Notes

Traduction de l'anglais. Cette étude a été terminée en janvier 1985. Les lois sont citées telles qu'elles étaient en vigueur à cette date.

1. 1 W. & M. (2^e session), c. 2.
2. *Bowles c. Bank of England*, (1913) 1, c. 57, p. 84–85, 87–88.
3. Arrêt *W.H. Brookfield Estate*, 1949 R.C.S. 329, p. 339, 1949 CTC 59, p. 68, (1949) 2 D.L.R. 153, p. 162.
4. *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy Ltd.*, 1933 C.A. 168, p. 175, 1933 1 D.L.R. 82, p. 85, (1932) 3 W.W.R. 639, p. 642 (C.P.)
5. 30 & 30 Vict., c. 3.
6. *Loi constitutionnelle 1982* telle que mise en vigueur par la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.), c. 11, annexe B.
7. H.M.S.O. Cmnd. 5460, Commission royale sur la Constitution, 1963–1973, vol. 1, par. 502, p. 152.
8. *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, n. 5, art. 122.
9. *Supra*, n. 1.
10. Voir *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, n. 5, art. 122.
11. *P.G. (C.-B.) c. McDonald Murphy Lumber Co. Ltd.*, 1930 C.A. 357, p. 364, (1930) 2 D.L.R. 721, p. 724, (1930) 1 W.W.R. 830, p. 834 (C.P.)
12. *Bolton c. Masden* 1963, 110 C.L.R. 264 (Aust. H.C.). Une taxe sur les marchandises est une sorte de droit d'accise : *C.P.R. c. P.G. (Sask.)*, (1952) 2 R.C.S. 231, p. 251-252, (1952) 4 D.L.R. 11, p. 26 et 27.
13. *Atlantic Smoke Shops Ltd. c. Conlon et P.G. (Can.)*, 1943 C.A. 550, (1943) 4 D.L.R. 81, (1943) 3 W.W.R. 113, (1943) 2 All E.R. 393 (C.P.)
14. *Lynch c. Canada North-west Land Co.*, (1891) 19 R.C.S. 204, 5 Cart. 427.
15. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, 1970 S.R.C., c. N-22; *Loi sur le Yukon*, 1970 S.R.C., c. Y-2.
16. *Caron c. le Roi*, 1924 C.A. 999, p. 1003 et 1004, (1924) 3 W.W.R. 417, p. 419-420, (1942) 4 D.L.R. 105, p. 107 et 108 (C.P.)
17. *Ibid.*; Renvoi : *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et deux autres lois*, (1978) 2 R.C.S. 1198, p. 1233 et 1234, 19 N.R. 361, p. 400 et 401, 84 D.L.R. (3d) 257, p. 283.
18. Frank R. Scott, *Essays on the Constitution* 1977, University of Toronto Press, p. 294.
19. *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. gouv. et P.G. de la Saskatchewan*, (1978) 2 R.C.S. 545, p. 581 et 582, (1977) 6 W.W.R. 607, p. 636 et 637, 18 N.R. 107, p. 140 et 141, 80 D.L.R. (3d) 449, p. 473 et 474. Malgré la dissidence du juge Dickson, le juge Martland, au nom de la majorité, a approuvé l'approche du juge Dickson.
20. (1884) 10 C.A. 141 (C.P.)
21. (1887) 10 C.A. 575 (C.P.)
22. *Kerr c. Trésorier provincial et P.G. de l'Alberta*, 1933, C.A. 710, p. 720 et 721, (1933), 3 W.W.R. 38, p. 44 (C.P.)
23. Commission de l'unité canadienne (Jean-Luc Pépin, John P. Robarts, co-présidents), *Se retrouver*, 1979, p. 90.

24. *Affaire Mining and Mineral Rights Tax Act; Newfoundland and Labrador Corporation Limited and Javelin International Limited c. P.G. T.-N. et P.G. Alb. et al.*, 1982, 138 D.L.R. (3d) 577, 43 N.R. 406, 38 Nfld. & P.E.I.R. 502, 108 A.P.R. 502 (S.C.C.).
25. *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. gouv. et P.G. de la Saskatchewan, supra*, n. 19.
26. *Idem*, p. 603 (R.C.S.), p. 564 (W.W.R.), p. 159 (N.R.), p. 489 (D.L.R.).
27. A.J. Easson, *Tax Law and Policy in the EEC*, 1980, Oceana Publication, par. 82, p. 59 et 60.
28. Tiré de Price Waterhouse and Company, *Doing Business in Canada*, 1983, p. 83.
29. *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*, telle que mise en vigueur par la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), c. 11, ann. B, partie I.
30. D.G. Creighton, « The Economic Objectives of Confederation » dans l'ouvrage de John J. Deutsch, *The Canadian Economy: Selected Readings*, 1965, Macmillan, p. 449 et 450.
31. W.R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, 1981, Butterworth, p. 363.
32. *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co. et P.G. Alb.*, 1921, 62 R.C.S. 424, p. 456, (1927) 3 W.W.R. 710, p. 730, 62 D.L.R. 62, p. 79.
33. *Idem*, p. 470 (R.C.S.), p. 740 (W.W.R.), p. 89 (D.L.R.).
34. *Atlantic Smoke Shops Ltd. c. Conlon et P.G. Can.*, *supra*, n. 13.
35. *Cairns Construction Ltd. c. gouv. de la Saskatchewan*, 1960, R.C.S. 619, 35 W.W.R. 241, 24 D.L.R. (2d) 1.
36. Arrêt *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd.*, *supra*, n. 19; John D. Whyte, *The Constitution and National Resource Revenues*, document n° 14, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's 1982; aussi publié dans Charles E. McLure Jr et Peter Mieszkowski (édit.) *Fiscal Federalism and the Taxation of Natural Resources*, 1981 Tred Conference, Lexington, 1982, p. 205-235, Arne Paus-Jenssen, « Resource Taxation and the Supreme Court of Canada: The CIGOL Case », (1979) 5 *Analyse de politiques* 45.
37. *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co. et P.G. Alb.*, *supra*, n. 32, p. 438 (R.C.S.), p. 731 (W.W.R.), p. 80 et 81 (D.L.R.).
38. *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, 3 mai 1984.
39. *Tai Sing c. McGuire*, (1878) 1 B.C.R. (partie I) 101 (S.C.).
40. *Idem*, p. 112.
41. *La Reine c. Wing Chong*, (1885) 1 B.C.R. (partie II) 150 (S.C.).
42. *Idem*, p. 164.
43. *Charte canadienne des droits et libertés, supra*, n. 29, par. 32(2).
44. Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* 1977, Carswell, p. 414.
45. *Idem*, p. 355-362, sur la doctrine.
46. *Supra*, n. 29.
47. *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, (1982) 1 R.C.S. 1004, p. 1042, (1982) 5 W.W.R. 577, p. 610, 136 D.L.R. (3d) 385, p. 416.
48. *Bank of Toronto c. Lambe, supra*, n. 21.
49. *Murphy c. C.P.R. et P.G. Can.*, (1958) R.C.S. 626, 15 D.L.R. (2d) 145, 78 C.R.T.C. 322.
50. *Great North Western Telegraph Co. c. Fortier*, (1903) 12 Qué. Cour du banc du Roi 405 (C.A.).
51. *Affaire Clearwater Well Drilling Ltd. and Min. of Finance of N.S.* (1982) 52 N.S.R. (2d) 418, 106 A.P.R. 418, 135 D.L.R. (3d) 142 (C.A.).
52. *Bank of Toronto c. Lambe, supra*, n. 21, p. 585.
53. Voir Robin W. Boadway et Harry M. Kitchen, *Canadian Tax Policy*, 1980, Association canadienne d'études fiscales, p. 1-24; The Institute for Fiscal studies, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, rapport d'un comité présidé par J.E. Meade, 1978, Allen and Unwin, p. 7-23; Taxation Review Committee, *Full Report*, 31

- janvier 1975 (comité Asprey), p. 11-21; *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (commission Carter), 1966, vol. 2, p. 1-48; Ontario Committee on Taxation (comité Smith), 1967, vol. 1, p. 1-34; Gouvernement du Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (commission Bélanger), 1965, p. 27-33; Douglas J. McCready, *The Canadian Public Sector*, 1984, Butterworth, c. 3 et 4.
54. Joseph T. Sneed, « The Criteria of Federal Income Tax Policy », (1965) 17 *Stan L. Rev.* 567, constitue une analyse très utile.
 55. Commission Carter, *supra*, n. 53, p. 1-5.
 56. G.V. LaForest, *The Allocation of Taxing Power under the Canadian Constitution*, 2^e éd., Association canadienne d'études fiscales, 1981, p. 41; Hogg, *supra*, n. 44, p. 80 et s.
 57. *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, 1931, R.C.S. 357, p. 364, (1931) 2 D.L.R. 193, p. 198.
 58. *P.G. Alb. c. P.G. Can.*, 1939, C.A. 117, (1938) 4 D.L.R. 433, (1938) 3 W.W.R. 337 (C.P.).
 59. *Renvoi : art. 16 de la Loi spéciale des revenus de guerre*, 1942, R.C.S. 429, (1942) 4 D.L.R. 145.
 60. *P.G. (C.-B.) c. P.G. Can.*, 1924, C.A. 222, p. 225, (1923) 4 D.L.R. 669, p. 670, (1923) 3 W.W.R. 1249, p. 1251 (C.P.).
 61. *Propriety Articles Trade Association c. P.G. Can.*, 1931, C.A. 310, (1931) 2 D.L.R. 1, (1931) 1 W.W.R. 552, 55 C.C.C. 241 (C.P.).
 62. *Reed c. Mousseau*, 1883, 8 R.C.S. 408, p. 430.
 63. L'article 118 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (abrogé par le *Statute Law Revision Act, 1950* (U.K.)), 14 Geo. VI, c. 6) prévoyait le versement de subventions fédérales aux gouvernements de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick en fonction de leur population respective au recensement de 1861. Les accords actuellement en vigueur sont exposés dans les lois suivantes : *Constitution Act, 1907* (U.K.), 7 Edouard VII, c. 11; *Lois sur les subventions aux provinces*, 1970 S.R.C., c. P-26; *Loi prévoyant le paiement de subventions supplémentaires aux Provinces maritimes*, S.C. 1942 - 1943, ch. 14; et les Conditions d'union entre le Canada et Terre-Neuve, annexées à la *Loi ayant pour objet de ratifier les Conditions d'union arrêtées entre le Canada et Terre-Neuve et d'y donner effet*, 1949 S.C., c. 1.
 64. *Reed c. Mousseau*, *supra*, n. 62; *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra*, n. 6, art. 109 et 117; *Constitution Act, 1930*, (U.K.), 21 Geo. V., c. 26.
 65. *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, *supra*, n. 478, p. 1050, 1066 (R.C.S.) p. 617, 631, 23 (W.W.R.), p. 422, 435 (D.L.R.).
 66. *Idem*, p. 1065 et 1066 (R.C.S.), p. 631 (W.W.R.), p. 434 (D.L.R.); voir aussi *Reed c. Mousseau*, *supra*, n. 62, p. 435.
 67. Commission royale sur la Constitution, 1969-1973, *supra*, n. 7, par. 517, p. 155.
 68. L'hon. Allan J. MacEachen, *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 1980*, ministère des Finances, 1981, p. 8, 12.
 69. L'hon. E.J. Benson, *Les pouvoirs d'imposer et la constitution canadienne*, gouvernement du Canada, 1969, p. 30-32, 46-48; pour une critique de ce document, voir Claude E. Forget, *The Power of the Purse in a Revised Constitution: A Commentary on the Federal Constitutional Papers on Taxing Powers and the Federal Parliament's Power to Spend*, Association de planification privée du Canada, 1970.
 70. Commission de l'unité canadienne, *supra*, n. 23, recommandation 41, p. 127.
 71. Albert S. Abel, *Towards a Constitutional Charter for Canada*, University of Toronto Press, 1980, c. 3.
 72. D.G. Davies, *International Comparisons of Tax Structures in Federal and Unitary Countries*, Australian National University, Centre for Research on Federal Financial Relations, 1976, p. 36, estime que les provinces canadiennes retirent un plus grand pourcentage du produit national brut en impôts indirects que les gouvernements régionaux de tout autre État fédéral. En d'autres termes, les tribunaux ont interprété de façon tellement large les pouvoirs de taxation des provinces que l'incapacité de percevoir des impôts indirects est plus théorique que réelle.

73. Commission de l'unité canadienne, *supra*, n. 23. La recommandation 20 se lit comme suit : « Il y aurait lieu de préciser les dispositions de l'article 121 de l'AANB, afin de mieux garantir la libre circulation d'une province à l'autre de tous les produits agricoles ou industriels et d'étendre ces dispositions aux services ». Voir aussi Abel, *supra*, n. 71, p. 35.
74. *La Reine c. B.C. Ry.*, 1981 CTC 110, 81 DTC 5089, 36 N.R. 369, confirmé : (1979) 2 F.C. 122, 1979 CTC 56, 79 DTC 5020; motifs supplémentaires, (1980) 2 F.C. 336 (T.D.); voir aussi *Nicholls and Robinson c. Cumming*, (1877) 1 R.C.S. 395, p. 409.
75. Comité Asprey, *supra*, n. 53, par. 3.19, p. 15.
76. Pour une étude sur l'efficacité du ministère du Revenu national, voir Michael H. Rayner, *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, 1980, c. 7 et 8; pour les coûts assumés relativement au paiement de l'impôt par les sociétés, voir Marion H. Bryden, *The Cost of Tax Compliance*, Association canadienne d'études fiscales, 1961.
77. *Trenton (ville de) c. Dyer*, (1895) 24 R.C.S. 474, p. 477.
78. Arrêt *Bowater's Nfld. Pulp & Paper Mills Ltd.*, 1950, R.C.S. 608, p. 623, (1950) 4 D.L.R. 65, p. 81.
79. *R. c. Leake*, (1924) 27 O.W.N. 3 (H.C.); *La Reine c. Dominion Bakery*, (1923) 54 O.L.R. 656 (C.A.).
80. Advisory Council for Inter-government Relations, Information Paper 9, « Towards Adoptive Federalism », 1981, p. 5–10, 44, 50.
81. *Idem*, p. 21, 25, 27, 32, 36, 37, 50.
82. *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, 1977, 1976–1977 S.C., c. 10, telle que modifiée.
83. « A Separate Personal Income Tax for Ontario », Conseil économique de l'Ontario, *Position Paper*, 1983, partie VII.
84. Alberta, livre blanc, *Proposals for an Industrial and Science Strategy for Albertans 1985 to 1990*, 1984, p. 63.
85. *Ibid.*
86. A. Breton et A. Scott, *The Economic Constitution of Federal States*, 1978, University of Toronto Press; Richard M. Bird, *Federal Finance and Economic Union: A Perspective on Recent Canadian Discussion*, University of Toronto, Department of Economics and Institute for Policy Analysis, 1983, p. 18 et 19.
87. Comité Asprey, *supra*, n. 53, par. 3.7, p. 12.
88. *Lynch c. The Canadian North-west Land Co.*, *supra*, n. 14, p. 214 (R.C.S.); *Hudson Bay Co. c. P.G. Man.*, 1878, Man.R. (Armour) 209, p. 219 (Co.Ct.).
89. *Fortier c. Lambe*, (1895), 25 R.C.S. 422.
90. *Idem.*, p. 429.
91. *Ibid.*
92. *Jonas c. Gilbert*, (1880) 5 R.C.S. 356; *Le Roi c. Marchioness of Donegal et al.*, (1923) 51 N.B.R. 309, p. 318, (1924) 2 D.L.R. 1191, p. 1197 (S.C.-A.D.).
93. *Affaire Income Tax Act, 1932 and Procter and Gamble Company of Canada Limited*, (1937) 3 W.W.R. 680, p. 682 (Sask. K.B.); *Cogswell c. Holland*, (1888) 21 N.S.R. 155 (S.C.-A.D.), confirmé : 17 R.C.S. 420 (*O'Brien c. Cogswell*); voir aussi, Charles MacNabb, « Equity in Income Tax Cases », (1980) 28 *Canadian Tax Journal* 445.
94. *Partington c. P.G.*, 1869, L.R. 4 H.L. 100, p. 122 (Lord Cairns).
95. Commission Carter, *supra*, n. 53, p. 19; comité Smith, *supra*, n. 53, par. 20, p. 8.
96. *Halifax (ville de) c. Nova Scotia Car Works*, 1914, C.A. 992, p. 998, 18 D.L.R. 649, p. 652 (C.P.).
97. *Affaire Income Tax Act, 1932*, *supra*, n. 93.
98. *Thorne Hardware Limited et autres c. la Reine et le Conseil des ports nationaux*, (1983) 143 D.L.R. (3d) 577, p. 589 (S.C.C.); voir *Massey Ferguson Industries Ltd. c. Saskatchewan*, (1981) 2 R.C.S. 4132, p. 432, 127 D.L.R. (3d) 513, p. 528, (1981) 6 W.W.R. 596, p. 613; *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board et P.G.*

- (C.-B.), (1938) C.A. 708, (1938) 2 W.W.R. 604, (1938) 4 W.W.R. 81 (C.P.); *Ontario Boys' Wear Ltd. et al. c. The Advisory Committee et autres*, (1944) R.C.S. 349, p. 359, (1944) 4 D.L.R. 273, p. 280 (sous le nom *Tolton Manufacturing Co. Ltd. c. The Advisory Committee et al.*); Richard M. Bird, *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*, Association canadienne d'études fiscales, 1976.
99. *Caron c. le Roi*, *supra*, n. 16, p. 1006 (C.A.), p. 110 (D.L.R.) p. 422 (W.W.R.).
 100. L'hon. E.J. Benson, *Propositions de réforme fiscale*, 1969, ministère des Finances.
 101. *Idem*, par. 3.7, p. 37.
 102. *Idem*, par. 3.10–3.12, p. 37 et 38.
 103. L'hon. E.J. Benson, *Résumé du projet de loi sur la réforme fiscale*, 1971, ministère des Finances, p. 30.
 104. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés*, Robert W.W. Dickerson et Pierre A. Nadeau, co-présidents, 1978, p. 274-276; critiqué par Richard M. Bird, « Taxation : Much Ado About (Almost) Nothing » dans P.K. Gorecki et W.T. Stanbury (édit.), *Perspectives on the Royal Commission on Corporate Concentration*, Institut de recherches politiques, 1979.
 105. Livre blanc, *supra*, n. 84.
 106. Ministère des Finances, *Étude du régime fiscal des gains en capital au Canada*, 1980.
 107. *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy Ltd.*, *supra*, n. 4, p. 175 (C.A.), p. 85 (D.L.R.), p. 642 (W.W.R.).
 108. *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, *supra*, n. 47.
 109. Les dispositions sont citées au long dans « Canada is an Economic Union », *infra*. Voir Paul Davenport, « The Constitution and the Sharing of Wealth in Canada » dans Paul Davenport et Richard H. Leach (édit.), *Reshaping Confederation*, Duke University Press, 1984.
 110. Sally Pipes et Michael Walker, *Tax Facts*, 3^e éd., Institut Fraser, 1982, p. 68.
 111. *Idem*, p. 61–67.
 112. P. ex., Rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada*, 1971.
 113. R.H.S. Crossman, *Paying for the Social Services*, 1969, Fabian Society.
 114. P. ex., l'hon. W.A.C. Bennett, déclaration de la Colombie-Britannique à l'ouverture de la conférence fédérale-provinciale de 1971, p. 10. Au nom du Parti progressiste-conservateur, l'hon. Robert L. Stanfield a défendu un programme d'amélioration du revenu.
 115. Crossman, *supra*, n. 113, p. 16.
 116. *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, *supra*, n. 47, p. 1042 (R.C.S.), p. 610 (W.W.R.), p. 416 (D.L.R.).
 117. *Idem*, p. 1074 et 1075 (R.C.S.), p. 638 et 639 (W.W.R.), p. 441 (D.L.R.).
 118. Boadway et Kitchen, *supra*, n. 53, p. 201 et s. (citation originale).
 119. Tax Foundation Inc., *Reconstructing the Federal Tax System*, 1963, p. 21; voir, en général, Joshua Mendelsohn et Carl E. Beigle, *Tax Concessions to Boost Investment: A Perspective*, 1976, Institut C.D. Howe.
 120. Neil Swan et A. Glynn, *The Costs and Benefits of Industrial Location Grants*, Conseil économique du Canada, 1977.
 121. Walter H. Diamond et Dorothy B. Diamond, *Tax-Free Trade Zones of the World*, M. Bender, 1978.
 122. Stuart M. Butler, « Free Zones in the Inner City » dans Richard D. Bingham et John P. Blair (édit.), *Urban Economic Development*, Sage, 1984.
 123. *Ibid.*
 124. Pierre Fortin, *L'engagement des provinces dans la régulation de la conjoncture : fondement, extension et modalités*, Conseil économique du Canada, 1982.
 125. *Renvoi : Loi anti-inflation*, (1976) 2 R.C.S. 373, 9 N.R. 541, 68 D.L.R. (3d) 452.
 126. *Loi anti-inflation*, 1975 S.C., c. 75.

127. *Renvoi : Loi anti-inflation, supra*, n. 125, p. 445 (R.C.S.), p. 606 et 607 (N.R.), p. 514 (D.L.R.).
128. E.J. Cooper, *Customs and Excise Law*, Legal Books, 1984, par. 110, p. 6.
129. *Loi de l'Impôt de Guerre sur le Revenu*, 1917 S.C., c. 28.
130. *Loi spéciale des Revenus de guerre, 1915*, 1915 S.C., c. 8.
131. *Loi sur la taxe d'accise*, 1970 S.C.R., c. E-13.
132. *Idem*, partie V.
133. *Idem*, partie III (bijoux), partie IV (cartes à jouer et vins), annexe 1 (automobiles et climatiseurs).
134. McCready, *supra*, n. 53., p. 280.
135. Sur le plan économique, la différence entre la TVA et la TVD serait très mineure : Paul R. McDaniel, « A Value Added Tax for the United States? Some Preliminary Reflections », (1980) 6 *J. Corp. L.* 15, p. 38.
136. Commission Carter, *supra*, n. 53, vol. 5, partie A, p. 53; résumé dans Eric Schiff, *Value-Added Taxation in Europe*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973, c. 4.
137. Comité d'examen de la taxe fédérale de vente, Wolfe D. Goodman, président, 1983.
138. *Supra*, n. 135.
139. Price Waterhouse and company, *Value Added Tax*, 1979, p. 93 et 94.
140. *Supra*, n. 135, p. 32 et 33.
141. *Idem*, p. 19-22.
142. *Supra*, n. 139, p. 94.
143. L'article 8 de la Charte, qui interdit les perquisitions et les fouilles abusives : *M.R.N. et al. c. Kruger*, 1984 CTC 506, 84 DTC 6478 (C.A.F.); *Vespoli c. la Reine*, [1984] CTC 519, 84 DTC 6489 (C.A.F.); *Affaire New Garden Restaurant & Tavern Ltd. et al. et ministre du Revenu national*, (1983) 1 D.L.R. (4th) 256 (Ont. H.C.); mais voir l'affaire *McLeod et ministre du Revenu national et al.*, (1983) 146 D.L.R. (3d) 561 (F.C.-T.D.).
144. Commission Carter, *supra*, n. 53, p. 13-16.
145. (1977) 2 R.C.S. 576, (1976) 6 W.W.R. 61, 11 N.R. 222, 71 D.L.R. (3d) 1.
146. *Idem*, p. 592 (R.C.S.), p. 74 (W.W.R.), p. 241 (N.R.), p. 12 (D.L.R.).
147. Arrêt *Central Canada Potash Co. Ltd. c. Saskatchewan*, (1979) 1 R.C.S. 42, (1978) 88 D.L.R. (3d) 609, [1978] 6 W.W.R. 400, 23 N.R. 481.
148. *Idem*, p. 76 (R.C.S.), p. 632 (D.L.R.), p. 428 (W.W.R.), p. 511 et 512 (N.R.).
149. *Air Canada c. P.G. (C.-B.)*, (1983) 6 W.W.R. 689 (B.C.C.A.).
150. *James Richardson & Sons, Limited c. M.R.N.*, [1984] CTC 345, 84 DTC 6325 (S.C.C.).
151. Manitoba Law Reform Commission, *Enforcement of Revenue Statutes*, 1979, p. 3; voir aussi Kenneth R. McKinnon, « The Charter and Its Possible Impact on the Investigating Powers under the *Income Tax Act* », (1982-1983) 8 *Queen's Law Journal* 274; Daniel C. Nathanson, « The Canadian Charter of Rights and Freedom, Recent Criminal Prosecution Policy, and the Access to Information Act », dans *Report of Proceedings of the 35th Tax Conference*, Association canadienne d'études fiscales, 1983.
152. Manitoba Law Reform Commission, *supra*, n. 151.
153. *Supra*, n. 29, art. 8. Voir Kenneth A. Pye, « The Rights of Persons Accused of Crime under the Canadian Constitution : A Comparative Perspective », dans Paul Davenport et Richard H. Leach (édid.), *Reshaping Confederation*, Duke University Press, 1984, p. 240-242.
154. *M.R.N. et al. c. Kruger, supra*, n. 143, p. 512 (CTC), p. 6483 (DTC).
155. Manitoba Law Reform Commission, *supra*, n. 151; Committee on Enforcement Powers of the Revenue Departments (l'hon. lord Keith of Kinkel, président), 1983, H.M.S.O. (Cmnd. 8822), c. 9.

156. Terrance Sandalow et Eric Stein (édit.), *Courts and Free Markets*, Oxford University Press, 1982; Easson, *supra*, n. 27; Carl S. Shoup (édit.), *Fiscal Harmonization in Common Markets*, Columbia University Press, 1967.
157. Wayne R. Thirsk, « Tax Harmonization and Its Importance in the Canadian Federation », dans Richard M. Bird (édit.), *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Association canadienne d'études fiscales, 1980.
158. Commission de l'unité canadienne, *supra*, n. 23.
159. *Le fédéralisme fiscal au Canada*, rapport du groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 1981.
160. Gouvernement du Québec, *La nouvelle entente Québec-Canada*, 1979; Gouvernement du Canada, *La souveraineté-association : les contradictions*, 1978.
161. Pour un point de vue récent sur les répercussions économiques de la réforme constitutionnelle, voir : Advisory Council for Inter-government Relations, *supra*, n. 80; Breton et Scott, *supra*, n. 86.
162. L'hon. Allan J. MacEachen, *supra*, n. 68, p. 31.
163. Wayne R. Thirsk, « Fiscal Harmonization in the United States, Australia, West Germany, Switzerland, and the EEC » dans M.J. Trebilcock *et al.* (édit.), *Federalism and the Canadian Economic Union*, University of Toronto Press, pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 425.
164. Bird, *supra*, n. 86.
165. Commission Bélanger, *supra*, n. 53, p. 28.
166. Commission Carter, *supra*, n. 53, p. 19.
167. Comité Smith, *supra*, n. 53, par. 20, p. 8.
168. Comité Meade, *supra*, n. 53, p. 23.
169. Comité Asprey, *supra*, n. 53, par. 3–27, p. 17.
170. Boris I. Bittker, « Equity, Efficiency and Income Tax Theory: Do Misallocations Drive Out Inequities? », (1979) 16 *San Diego Law Review* 735.
171. L'impôt sur le revenu est un impôt indirect : *Ville de Halifax c. succession Fairbanks*, 1928 C.A. 117, p. 125, (1927) 4 D.L.R. 945, p. 949 et 950, (1927) 3 W.W.R. 493, p. 498 (C.P.).
172. *Supra*, n. 82; David B. Perry, « The Federal-Provincial Fiscal Arrangements for 1982–87 », (1983) 31 *Canadian Tax Journal* 30.
173. Conseil économique de l'Ontario, *supra*, n. 83, p. xviii.
174. *Loi de l'impôt sur le revenu*, 1952 S.R.C., c. 148; S.C. 1970–1971–1972, c. 63, par. 2 1), 3).
175. *Idem*, par. 120(4a); Règlement de l'impôt sur le revenu, par. 2601 (1); *Income Tax Act*, 1979 R.S.B.C., c. 190, al. 3(1)a); *Alberta Income Tax Act*, 1980 R.S.A., c. A–31, al. 2(1)a); *The Income Tax Act*, 1978 R.S.S., al. 2(1)a); *The Income Tax Act* (Manitoba), 1970 R.S.M., c. 1–10, al. 3(1)a); *Loi de l'impôt sur le revenu*, 1973 S.R.N.-B., c. 1–2, par. 2(1); *Income Tax Act*, 1967 R.S.N.S., c. 134, al. 1(a); *Income Tax Act*, 1974 R.S.P.E.I., c. 1–1, al. 3(1)a); *Income Tax Act*, 1970 R.S.N., c. 163; *Income Tax Act*, 1979 O.Y.T., (2d), c. 7, al. 3(1) a); *Income Tax Ordinance*, 1977 O.N.W.T., (3d), c. 1, al. 3(1)a).
176. *Loi de l'impôt sur le revenu*, *supra*, n. 174; l'alinéa 120(4)c) exige du contribuable qu'il ne tienne pas compte des déductions suivantes : crédit d'impôt à l'investissement étranger, crédit d'impôt à l'investissement commercial, taxes provinciales sur les exploitations forestières et les contributions aux partis politiques et candidats autorisés.
177. *Loi sur les impôts* (Québec), *supra*, n. 175, par. 1000(1) et aliéna (2)e).
178. *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matières d'enseignement postsecondaire et de santé*, *supra*, n. 82, art. 7; *Loi de l'impôt sur le revenu*, *supra*, n. 174, alinéa 150(1)d).
179. *Income Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 175, art. 59; *Alberta Income Tax Act*, art. 62; *The Income Tax Act* (Sask.) art. 58; *The Income Tax Act* (Man.), art. 58; *Loi de l'impôt sur le revenu* (Ont.), art. 55; *Lois sur les impôts* (Qué.), art. 1020–1024; *Loi de l'impôt sur le revenu* (N.-B.), art. 54; *Income Tax Act* (N.-É.), art. 54; *Income Tax Act* (I.-P.-É.),

- art. 56; *Income Tax Act* (T.-N.), art. 56; *Income Tax Act* (Yukon), art 57; *Income Tax Ordinance* (T.N.-O.), art. 57.
180. *Income Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 175, art. 58; *Alberta Income Tax Act*, art. 61; *The Income Tax Act* (Sask.), art 57; *The Income Tax Act* (Man.), art 57; *Loi de l'impôt sur le revenu* (Ont.), art 54; *Loi de l'impôt sur le revenu* (N.-B.), art. 53; *Income Tax Act* (T.-N.), art 53; *Income Tax Act* (Î.-P.-É.), art 55; *Income Tax Act* (Yukon), art. 57; *Income Tax Ordinance* (T.N.-O.), art. 57.
181. *Loi de l'impôt sur le revenu*, *supra*, n. 174.
182. *Charun c. M.R.N.*, 1983, CTC 2861, p. 2684, 83 DTC 623, p. 626 (Cour canadienne de l'impôt).
183. *Loi sur les impôts* (Qué.), *supra*, n. 175; le par. 42(4) devrait aussi être modifié pour le même motif.
184. 1970 S.R.C., c. F-10, art. 17.
185. Décret C.P. 1980-1717, 26 juin 1980, tel que modifié par C.P. 1980-2498, 30 octobre 1980 et C.P. 1983-299, 3 février 1983.
186. R.M. Bird et N.E. Slack, « The Taxation of Northern Allowances », (1983) 31 *Canadian Tax Journal* 783.
187. Ministère des Finances, communiqué de presse, *Extension de la rémission d'impôt touchant les avantages de logement et de voyages dans le Grand nord*, 9 décembre 1983, 83-184.
188. L'hon. Michael H. Wilson, *Exposé économique et financier*, 8 novembre 1984, p. 1-3.
189. Le dernier communiqué ne mentionne pas cet aspect du communiqué précédent.
190. Bird et Slack, *supra*, n. 186.
191. Le ministre des Finances a annoncé que le ministère reverra cette exception, *supra*, n. 188.
192. *Supra*, n. 172.
193. *Van Buren Bridge C. c. Madawaska et P.G. (N.-B.)*, (1958) 41 M.P.R. 360, p. 376, 15 D.L.R. (2d) 763, p. 776 (N.B.S.C.-A.D.). Cependant, un contribuable peut faire appliquer l'accord : *Alworth Jr. c. P.G. C.-B.*, (1959) 20 D.L.R. (2d) 544, p. 554 (B.C.S.C.), interprétation divergente en appel, (1960) 24 D.L.R. (2d) 71 (B.C.C.A.).
194. *Le fédéralisme fiscal au Canada*, *supra*, n. 159, p. 183 et 184, citant l'hon. Allan J. MacEachen, ministre des Finances, *supra*, n. 68, p. 31 et 32.
195. Sohrab Abizadeh et Richard Hudson, « Trends in the Federal Provincial Tax Collection Agreements: The Case of Alberta », (1983) 31 *Canadian Tax Journal* 653, p. 657 et 658; Conseil économique de l'Ontario, *supra*, n. 83, p. 115-163.
196. *Loi sur les impôts* (Qué.), *supra*, n. 175, art. 965.1-965.28.
197. Helmut Birk, « Quebec Stock Savings Plan » dans *Report of Proceedings of the 31st Tax Conference*, Association canadienne d'études fiscales, 1979, p. 524.
198. *Income Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 175, art. 4.1, proclamation à venir.
199. *Idem*, art. 8.2.
200. *Housing and Employment Development Financing Act*, 1982 S.B.C., art. 34.
201. *Idem*, art. 3.
202. *Income Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 175, par. 8(2).
203. *Idem*, par. 8(5).
204. *Idem*, par. 8(6).
205. Conseil économique de l'Ontario, *supra*, n. 83, p. 17, 26 et 27.
206. *Income Tax Act* (C.-B.) *supra*, n. 175, par 5(2); *The Income Tax Act* (Sask.), par 6(3); *The Income Tax Act* (Man.), par. 5(2); *Loi de l'impôt sur le revenu* (N.-B.), par. 3(3); *Income Tax Act* (N.-É.), par. 3(4); *Income Tax Act* (Î.-P.-É.), par. 5(3); *Income Tax Act* (T.-N.), par. 5(3); *Income Tax Act* (Yukon), al. 4(4)a); *Income Tax Ordinance* (T.N.O.), par. 4(4)a).
207. *Alberta Corporate Income Tax Act*, 1980 R.S.A., c. A-17; *Loi sur l'impôt des compagnies*, 1980 S.R.O., c. 97; *Loi sur les impôts* (Qué.), *supra*, n. 175, *passim*.

208. *Loi de l'impôt sur le revenu*, *supra*, n. 174, par. 127(5)–12(2).
209. *Idem*, al. 127(9)b) –g).
210. *Loi sur les impôts* (Qué.), *supra*, n. 175, art. 773–775; *Loi sur les sociétés de développement de l'entreprise québécoise*, 1977 L.R.Q., c. 5–28.
211. *Ibid.*
212. *Loi sur les compagnies pour l'expansion des petites entreprises*, 1980 S.R.O., c. 475.
213. *Idem*, art. 22.
214. *The Venture Capital Tax Credit Act*, 1983–1984 S. S., c. V–4.1, entrée en vigueur le 29 juin 1984.
215. L'hon. Allan J. MacEachen, *supra*, n. 68, p. 31.
216. *Loi de l'impôt sur le revenu*, *supra*, n. 174, al. 120(4)a); Règlement de l'impôt sur le revenu, par. 2600(3); *Income Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 175, al. 2(1)b), par. 3(6); *Alberta Income Tax Act*, al. 2(1)b), 3(4)a); *The Income Tax Act* (Sask.) al. 2(1)b), 3(6)b); *The Income Tax Act* (Man.), al. 3(1)b), 4(4)b); *Loi de l'impôt sur le revenu* (Ont.), al. 2(b), 3(6)b); *Loi sur les impôts* (Qué.), art. 25, 1088; *Loi de l'impôt sur le revenu* (N.-B.), par. 2(2)b), 4); *Income Tax Act* (N.-É.), al. 1(1)b), 2(4)b); *Income Tax Act* (Î.-P.-É.), al. 3(1)b), 4(4)b); *Income Tax Act* (T.-N.), al. 3(1)b), 4(4)b); *Income Tax Act* (Yukon), al. 3(1)b), 4(4)a); *Income Tax Ordinance* (T.N.-O.), al. 3(1)b), 4(4)a).
217. *Loi de l'impôt sur le revenu*, *supra*, n. 174, al. 120(4)a); Règlement de l'impôt sur le revenu, par. 402(1), (2); *Income Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 175, par. 2(2); *Alberta Income Tax Act*, par. 2(2); *Alberta Corporate Income Tax Act*, *supra*, n. 207, par. 5(1); *The Income Tax Act* (Sask.), *supra*, n. 175, par. 2(2); *The Income Tax Act* (Man.), par. 3(3); *Corporations Tax Act* (Ont.), *supra*, n. 207, art. 2; *Loi sur les impôts* (Qué.), *supra*, n. 175, art. 22; *Loi de l'impôt sur le revenu* (N.-B.), par. 1(2); *Income Tax Act* (N.-É.), par. 1(3); *Income Tax Act* (Î.-P.-É.), par. 3(2); *Income Tax Act* (T.-N.), par. 3(3); *Income Tax Act* (Yukon), par. 3(2); *Income Tax Ordinance* (T.N.-O.), par. 3(2).
218. Règlement de l'impôt sur le revenu, par. 400(2) (sociétés), 2600(2) (particuliers).
219. *Alberta Corporate Income Tax Act*, *supra*, n. 207, al.1(f).
220. *Loi sur l'impôt des compagnies*, *supra*, n. 207, par. 5(1) comprend les entreprises qui correspondent à la définition d'établissement stable.
221. Dans la *Loi sur les impôts* (Qué.), *supra*, n. 175, l'art. 12 comprend un bureau, etc. qui n'est pas une place d'affaires fixe ou principale au sens de la définition d'un établissement. L'article 16.1 dispose qu'une corporation ne résidant pas au Canada possède un établissement au Québec si elle y exploite une mine, y produit ou y transforme en tout ou en partie des biens ou y présente un spectacle public.
222. Règlement de l'impôt sur le revenu, par. 402(3) (sociétés), 2603(3) (particuliers).
223. Gouvernement de l'Alberta, « Basic Objectives and Terms of Reference for Alberta Business Taxation and Incentives », 29 janvier 1975, cité dans *Alberta Taxation Service*, 1980, Richard De Boo, p. 3–7, 3–8.
224. *Idem*, Peggy Cuciti *et al.*, « State Energy Revenues » dans Charles E. McLure et Peter Micszkowski (édit.), *Fiscal Federalism and the Taxation of Natural Resources*, 1981, Tred Conference, 1982, Lexington Books, p. 22.
225. *Alberta Corporate Income Tax Act*, *supra*, n. 207, art. 19.
226. Règlement sur l'impôt des compagnies, 1980 R.R.O., règl. 191, par. 302(3), tel que modifié.
227. Règlement sur les impôts, art. 22R5 (particuliers), art. 771R3 (sociétés).
228. *M.R.N. c. M.P. Drilling Ltd.*, 1976, CTC 58, 76 DTC 6028 (F.C.-A.D.).
229. *Idem*, p. 63 (CTC), p. 6032 (DTC).
230. *Squires c. M.R.N.*, 1983, CTC 2409, 83 DTC 359 (T.R.B.).
231. *Loi de l'impôt sur le revenu*, *supra*, n. 174, art. 14.
232. En vertu de l'art. 14, il doit y avoir une entreprise : par. 14(1), al.14(5)a) bulletin d'interprétation IT–143R2, dépenses en immobilisations admissibles, 10 août 1983, par. 2a).

233. Bulletin d'interprétation IT-475, Dépenses pour la recherche et pour le développement de l'entreprise, 3 mars 1981, par. F.
234. *Social Services Tax Act*, 1979 R.S.B.C., c. 388; *The Education and Health Tax Act*, 1978 R.S.S., c. E-3; *The Retail Sales Act*, 1970 R.S.M., c. R150; *Loi sur la taxe de vente au détail*, 1980 S.R.O., c. 454; *Loi de l'impôt sur la vente en détail*, L.R.Q., c. I-1; *Loi sur la taxe pour les services sociaux et l'éducation*, 1973 S.R.N.-B., c. S-10; *Health Services Tax Act*, 1967 R.S.N.S., c. 126; *Revenue Tax Act*, 1974 R.S.P.E.I., c. R-14; *The Retail Sales Tax Act*, 1978, S.N. 1978, c. 36.
235. *Simpsons-Sears Ltd c. Secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick*, (1978) 2 R.C.S. 869, p. 872, 18 N.R. 590, p. 603, 20 N.B.R. (2d) 478, p. 491, 34 A.P.R. 478, p. 491.
237. *Health Service Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 234, par. 2(4), 2.1(2); *The Education and Health Tax Act* (Sask.), par. 5(9), 10; *The Retail Sales Tax Act* (Man.), al. 2(1)i), 4(1)ii); *Loi sur la taxe de vente au détail* (Ont.), par. 2(14); *Loi de l'impôt sur la vente en détail* (Qué.), art. 7; *Loi sur la taxe pour les services sociaux et l'éducation* (N.-B.), art. 8; *Health Services Tax Act* (N.-É.), par. 5(1); *Revenue Tax Act* (I.-P.-É.), par. 5(2), 7(2)-(4); *The Retail Sales Tax Act*, 1978, (T.-N.), art. 16.
238. *Social Service Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 234, al. 4(1)j); *The Education and Health Tax Act* (Sask.), al. 8(1)jj); *The Retail Sales Act* (Man.), al. 4(1)aa); *Loi sur la taxe de vente au détail* (Ont.), par. 5(1)47; *Loi de l'impôt sur la vente en détail* (Qué.), al. 17(r); *Loi sur la taxe pour les services sociaux et l'éducation* (N.-B.), al. 11(s), par. 11 3(2); *Revenue Tax Act* (T.-N.), 1978, al. 20(i).
239. *Social Service Tax Act* (C.-B.), *supra*, n. 234, art. 39; *The Education and Health Tax Act* (Sask.), par. 18(1); *The Retail Sales Tax Act* (Man.), par. 26(2); *Loi sur la taxe de vente au détail*, (Ont.), par. 2(8); *Loi de l'impôt sur la vente au détail* (Qué.), art. 203; *Loi sur la taxe pour les services sociaux et l'éducation* (N.-B.), art. 51; *Revenue Tax Act*, 1978 (T.-N.), art. 21.
240. Les économistes ne croient pas que les ventes par correspondance ou d'une frontière provinciale à l'autre constituent d'importantes échappatoires fiscales : Thirsk, *supra*, n. 157, p. 135 et 136.
241. *P.G. (C.-B.) c. Kingcombe Navigation Co. Ltd.*, 1934, C.A. 45, (1933) 3 W.W.R. 353; [1934] 1 D.L.R. 31 (C.P.).
242. *La Reine c. Helfenstein*, (1981) 5 W.W.R. 571 (Alta. Prov. Ct.)
243. *Atlantic Smoke Shops Ltd. c. Conlon*, *supra*, n. 13.
244. *Cairns Construction Ltd. c. gouv. de la Saskatchewan*, *supra*, n. 35.
245. *La Reine c. Helfenstein*, *supra*, n. 242.
246. *Health Services Tax Act*, *supra*, n. 234, par. 8(2) abrogé depuis le 1er mai 1982.
247. Cité dans l'affaire *Clearwater Well Drilling Ltd.*, (1981) 124 D.L.R. (3d) 447, 46 N.S.R. (2d) 606, 89 A.P.R. 606 (N.S.S.C.-T.D.), jugement revu par (1982), 135 D.L.R. (3d) 142, 52 N.S.R. (2d) 418, 106 A.P.R. 418 (N.S.S.C.-A.D.).
248. *Ibid.*
249. *Idem*, p. 153 (135 D.L.R.), p. 430 (52 N.S.R.), p. 430 (106 A.P.R.).
250. *Quality Construction Co. Ltd. c. Trésorier provincial du Manitoba*, (1971) 2 W.W.R. 161, 17 D.L.R. (3d) 603 (Man. C.A.); *Interprovincial Pipeline Ltd. c. Sa Majesté la Reine du chef du Manitoba*, (1977) 6 W.W.R. 153 (Man. Q.B.).
251. *Bank of Toronto c. Lambe*, *supra*, n. 21.
252. *Social Services and Health Tax Act*, *supra*, n. 234, par. 5.1(2),(3).
253. *Revenue Tax Act*, *supra*, n. 234, par. 5(4).
254. *Health Services Tax Act*, *supra*, n. 234, par. 5(2).
255. *Manitoba c. Air Canada*, (1980) 2 R.C.S. 303, 1980, CTC 428, 111 D.L.R. (3d) 513, 4 Man. R. (2d) 278, 32 N.R. 244, (1980) 5 W.W.R. 441; *Canadian Pacific Airlines Ltd. c. Sa Majesté la Reine du chef de la C.-B.*, (1983) 6 W.W.R. 48, 149 D.L.R. (3d) 519 (B.C.C.A.).
256. *Canadian Pacific Airlines Ltd.*, *supra*, n. 255.
257. *Manitoba c. Air Canada*, *supra*, n. 255.

258. *Canadian Pacific Airlines Ltd. c. Sa Majesté la Reine du chef de la C.-B.*, *supra*, n. 255.
259. *Idem*, p. 57 et 58 (W.W.R.), p. 528 (D.L.R.).
260. *Affaire Lynden Transport Inc. et le ministre des Finances*, (1981) 119 D.L.R. (3d) 765 (B.C.C.A.).
261. *Social Service Tax Act*, Instructions, 17-3.
262. *Stickel c. M.R.N.*, 1972, CTC 210, 72 DTC 6178 (F.C.-T.D.), jugement révisé pour d'autres motifs, 1973, CTC 202, 73 DTC 5178 (F.C.-A.D.) Il s'agit de preuves admissibles au sens de la loi : *Nowegijick c. la Reine* (1983), 144 D.L.R. (3d) 193, 83 CTC 20, 83 DTC 5041, 46 N.R. 41 (S.C.C.).
263. *Affaire Lynden Transport Inc. et le ministre des Finances*, *supra*, n. 256, p. 767.
264. (1961) 35 W.W.R. 264, 28 D.L.R. (2d) 441 (B.C.S.C.).
265. *British Columbia Taxation Service*, Richard De Boo 1984, p. 4 à 39.
266. *Social Service Tax Regulations*, C.-B., règl. 84/58, art. 3-12; *The Retail Sales Act* (Man.), *supra*, n. 234, al. 4(1)bb), Revised Regulation R150-R1, art. 1(22); *Loi sur la taxe pour les services sociaux et l'éducation*, al. 11(mm); *Health Services Tax Act* (N.-É.), al. 10(1)ac), règlement 2 u).
267. *Retail Sales Tax Act*, *supra*, n. 234, art. 5(1)(71), règlement 903, art. 1-21.
268. *Loi sur les impôts* (Qué.), *supra*, n. 175, art. 1189 et 1190; *Loi des droits sur les successions*, 1978 L.Q., c. 37.
269. Wolfe D. Goodman, *International Double Taxation of Estates and Inheritances*, Butterworth 1978, p. 31-41.
270. *Succession Jodrey c. Nouvelle-Écosse*, (1980) 2 R.C.S. 774, 32 N.R. 257, 41 N.S.R. (2d) 181, 76 A.P.R. 181; *Succession MacKenn c. Nouvelle-Écosse*, (1978) 89 D.L.R. (3d) 4265, 28 N.S.R. (2d) 3, 43 A.P.R. 3 (N.S.S.C.-A.D.).
271. *P.G.(C.-B.) c. Canada Trust Co.*, (1980) 2 R.C.S. 466, 32 N.R. 326, (1980) 5 W.W.R. 591, 112 D.L.R. (3d) 592.
272. Goodman, *supra*, n. 269, p. 33.
273. *Simpsons-Sears Ltd. c. Secrétaire provincial du Nouveau-Brunswick*, *supra*, n. 235, p. 885 (R.C.S.) p. 615 (N.R.), p. 503 (N.B.R.), p. 503 (A.P.R.).
274. *Le Roi c. Marchioness of Donegal et al.*, *supra*, n. 92.
275. Commission de l'unité canadienne, *supra*, n. 23, p. 90.
276. Thirsk, *supra*, n. 157, p. 121.
277. *Corporation Capital Tax Act*, 1979 R.S.B.C., c. 69, art. 2; *The Corporation Capital Tax Act*, 1979-1980 S.S., c. C-38.1, art. 3; *The Corporation Capital Tax Act*, 1976 S.M., c. 68, par 6(1); *Loi sur l'imposition des compagnies*, 1980 S.R.O., c. 97, par. 2(1); *Loi sur les impôts* (Qué.), *supra*, n. 175, art. 1130.
278. *The Financial Corporations Capital Tax Act*, 1982 S. Nfld., c. 8.
279. *Bank of Toronto c. Lambe*, *supra*, n. 21.
280. Comité Smith, *supra*, n. 53, par. 114-125, p. 111-115 (vol. III); commission Bélanger, *supra*, n. 53, p. 103-105.
281. Comité Smith, *supra*, n. 53, par. 122, p. 113 et 114.
282. Allan Taitz, *Corporation Capital Tax in Canada*, CCH Canadian 1980, par. 100, p. 2.
283. Comité Smith, *supra*, n. 53, par. 114-125, p. 111-115 (vol. III); Commission Bélanger, *supra*, n. 53, p. 103-105.
284. Bélanger Commission, *supra*, n. 53, p. 105.
285. *Hudson Bay Co. c. P.G. (Man.)*, *supra*, n. 58.
286. *Morgan et autres c. P.G. I.-P.-É. et al.*, (1976) 2 R.C.S. 349, 55 D.L.R. (3d) 527, 7 Nfld. & P.E.I.R. 537, 3 A.P.R. 537.
287. *Idem*, p. 358, 365 (R.C.S.), p. 533, 539 (D.L.R.), p. 545, 551 (Nfld. & P.E.I.R.), p. 545, 551 (A.P.R.).
288. Easson, *supra*, n. 27, par. 314, p. 208 et 209.

289. Affaire *Ministre du Revenu de l'Ontario c. Hala et autres*, (1977) 18 O.R. (2d) 88, 81 D.L.R. (3d) 710 (H.C.); mais voir Julio Menezes, « Economic Nationalism » dans Julio Menezes (édit.), *Decade of Adjustment*, Butterworth 1980, p. 92.
290. Law Reform Commission of British Columbia, *Report on the Crown as Creditor: Priorities and Privileges*, 1982 L.R.C. 57; Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on the Enforcement of Judgment Debts and Related Matters*, partie V (1983), p. 27–29, 59 et 60; *Report of the Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation*, 1970, p. 122 et s.
291. Australian Senate Standing Committee on Constitutional and Legal Affairs, *Priority of Crown Debts*, 1978; *Report of the Review Committee, Insolvency Law and Practice*, H.M.S.O. Cmnd. 8558 (1982), par. 1467–1470, p. 332 et 333; Scottish Law Commission, *Report on Bankruptcy and Related Aspects of Insolvency and Liquidation*, n. 68, 1982, c. 15.



Robin Boadway est professeur au département d'économique, Université Queen's, Kingston.

Peter A. Cumming est professeur à l'école de droit Osgoode Hall, Université York, Toronto.

Claude E. Forget est directeur adjoint de l'institut de recherche C.D. Howe et est à l'emploi de la Société d'études et de changements organisationnels, Inc., Montréal.

Anthony F. Sheppard est professeur à la Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver.



Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada,
*F. Vaillancourt (R)**

La structure industrielle (vol. 2-8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles,
D.G. McFetridge (R)
- Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki (M)*
- Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux,
F. Mathewson et R. Winter (M)
- Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock (M)*

Le commerce international (vol. 9-14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale,
J. Whalley (M)
- Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley (R)*
- Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley (R)*
- Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international,
J. Whalley (R)
- Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale,
R.G. Harris (M)
- Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada,
J. Whalley (R)

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15-18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada,
C. Riddell (R)

La macro-économie (vol. 19-25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent (M)*
- Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent (R)*
- Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent (R)*
- Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives,
J. Sargent (R)

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)
 Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
 Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
 Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
 Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
 Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
 Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
 Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
 Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)
 Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)
 Vol. 42 La réglementation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)
 Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)
 Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

LE DROIT ET LA CONSTITUTION

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique,
I. Bernier et A. Lajoie (R)
- Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier
et A. Lajoie* (R)
- Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir
des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn*, *coordonnateur de la
recherche*

- Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
- Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce
international, *M.M. Hart* (M)
- Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
- Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et
A. Wayne MacKay*

- Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et
A.W. MacKay* (R)
- Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et
Richard Simeon*, *coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et
M. Krasnick* (M)
- Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
- Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
- Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
- Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique
canadienne, *N. Roy* (M)
- Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
- Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
- Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le
système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
- Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
- Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et
I. Robinson* (M)

LE NORD

- Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington*, *coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert

Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

*Directeur de
l'élaboration des
politiques*
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

*Directrice des services
administratifs*
Sheila-Marie Cook

*Conseillers
principaux*
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

*Directeur des
publications*
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

*Attachée de direction
et directrice adjointe
(Services de recherche)*
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

*Attaché de direction
et administrateur du
Programme de recherche*
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

*Adjoint à la recherche
et à l'administration*
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Le fédéralisme fiscal

MARK R. KRASNICK, coordonnateur de la recherche

Voici l'un des douze volumes portant sur **Le fédéralisme et l'union économique** (voir la liste des études à la fin du volume) et qui s'ajoute au nombre des études préparées dans le cadre de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les études de ce volume traitent de quatre aspects du fédéralisme fiscal : comment perçoit-on des fonds dans une fédération, quel rôle les recettes procurées par la mise en valeur des ressources jouent-elles dans la réduction des différences régionales, comment assure-t-on le financement des programmes sociaux et comment peut-on améliorer l'administration monumentale des paiements de péréquation aux provinces admissibles.

AUTEURS ET ÉTUDES

Les transferts entre le fédéral et les provinces au Canada : un examen critique des dispositions en vigueur Robin W. Boadway

Un fédéralisme fiscal équitable : les problèmes relatifs au partage des recettes procurées par la mise en valeur des ressources Peter A. Cumming

L'harmonisation des politiques sociales Claude Forget

La politique fiscale et l'union économique canadienne Anthony F. Sheppard

MARK KRASNICK exerce la profession d'avocat à Victoria, Colombie-Britannique.



**Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada**