

# économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

**n° 8** – 2001/2



© De Boeck & Larcier s.a., 2002  
Editions De Boeck Université  
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2002/0074/241

ISSN 1373-8496  
ISBN 2-8041-3635-3

**économie**publique sur internet : [www.economie-publique.fr](http://www.economie-publique.fr)

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496



# **Les gouvernements sous-nationaux au Canada : quelques aspects financiers et fiscaux**

François Vaillancourt\*

*Directeur de recherche, Centre de recherche et développement  
en économique (C.R.D.E.), et professeur, Département  
de sciences économiques, Université de Montréal*

## **Introduction**

Ce texte présente quelques aspects financiers et fiscaux des trois principaux types de gouvernements sous-nationaux au Canada : provinces/territoires, régional/urbain/ municipal et scolaires. Il se divise en trois parties : la première porte sur le cadre institutionnel, la seconde examine la situation financière pour 1997 et la troisième traite de trois sujets spécifiques proposés par les organisateurs de la conférence, soit la compétition fiscale, les transferts et la fiscalité locale.

## **1 Le cadre institutionnel**

Le Canada est un État fédéral créé en 1867 par l'union de trois colonies : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Canada, qui est divisé en deux – Ontario (Upper Canada) et Québec (Lower Canada). D'autres colonies s'y joignent plus tard : le Manitoba (1870) et

---

\* Une première version de ce texte a été présentée à la Financial and Fiscal Features of Local Governments Conference, Marseille, IDEP, janvier 2000. L'auteur remercie Sandrine Bourdeau-Primeau pour son assistance et deux arbitres anonymes pour leurs commentaires sur une version antérieure du texte.  
Francois.Vaillancourt@UMontreal.ca

la Colombie-Britannique (1871) et l'Île-du-Prince-Édouard (1873). En 1905, deux provinces sont créées à même les terres fédérales, la Saskatchewan et l'Alberta, alors que Terre-Neuve, une colonie, est la dernière province en 1949; il y a également trois territoires : le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1999, le Nunavut (partie est des Territoires du Nord-Ouest).

Bien qu'on puisse en débattre, l'intention des concepteurs de la Constitution canadienne (British North American Act – BNAA) était d'avoir un gouvernement central possédant seul les principales sources de revenus de l'époque et étant seul responsable du développement économique. Les provinces s'occuperaient des questions locales, telles l'éducation, la santé et les services sociaux, le capital physique/financier serait du ressort fédéral et l'humain du provincial.

Le rôle prééminent du gouvernement fédéral demeure inchangé jusqu'en 1918. Durant les années 20, une série de décisions prises par le « Privy Council » britannique, la cour de dernière instance du Canada jusqu'en 1949, attribue les transferts aux individus (aide sociale, assurance-chômage, pension de vieillesse) aux provinces. Des amendements constitutionnels permettent la prise en charge des deux derniers secteurs par l'État central (1940 et 1950). Le gouvernement central intervient dans les domaines de l'aide sociale, de la santé et de l'éducation postsecondaire à l'aide du pouvoir de dépenser qui lui permet d'offrir des incitations financières (voir transferts ci-après) aux provinces pour qu'elles modifient leur comportement.

Il y a deux types de gouvernements locaux : les municipalités et les commissions scolaires. Les gouvernements municipaux n'ont pas de statut constitutionnel selon le BNAA et il n'y a pas de constitutions provinciales. Ils sont la création de lois provinciales et peuvent voir leurs pouvoirs, nombre et frontières modifiés par les provinces, comme démontré par les fusions municipales en Ontario en 1998 et au Québec en 2001. En particulier, six villes de la région de Toronto et 28 villes sur l'île de Montréal ont été fusionnées nonobstant l'opposition des élites et de la population des banlieues. Certaines commissions scolaires bénéficient d'une protection constitutionnelle selon la religion (catholique/protestante) ou la langue (anglais/français).

Le tableau 1 présente une information sur les provinces et territoires du Canada en 1997. Les points clés sont :

- les importantes disparités, illustrées à la figure 1, dans la taille mesurée selon la population, le PIB ou les km<sup>2</sup> entre des provinces ayant le même statut constitutionnel;
- les différences dans le PIB *per capita* entre provinces; le plus bas, à Terre-Neuve, est égal à 68% de la moyenne canadienne et le plus élevé, en Alberta, se situe à 126% pour un ratio de 1,85;
- les différences dans l'organisation des provinces en termes du nombre de gouvernements locaux, comme le fait ressortir une comparaison entre l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse ou encore la

(suite page 44)

**Tableau 1 : Canada, provinces et territoires, 1997**

	Canada	NF	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	YT	NT			
Superficie (km <sup>2</sup> ) (1)	9 970 610	405 720	5 660	55 490	73 440	1 540 680	1 068 580	649 950	652 330	661 190	947 800	483 450	3 426 320			
Population (2)	30 286	562	137	947	761	7 431	11 422	1 142	1 022	2 841	3 922	32	67			
Densité population (3)	3,0	1,4	24,2	17,1	10,4	4,8	10,7	1,8	1,6	4,3	4,1	0,1	2,0			
PIB (000 000 \$) (4)	856 134	10 880	2 943	20 322	17 061	185 366	347 149	29 246	28 260	101 069	109 347	1 131	2 915			
PIB per capita (5)	28 268	19 359	21 482	21 459	22 419	24 945	30 393	25 609	27 652	35 575	27 880	35 344	43 507			
Municipalités /villages, villes (#) (6)	4335	290	84	55	111	1 451	787	647	200	918	236	150	45			
Taille des gouvernements municipaux (Pop/# mun.) (7)	6 986	1 938	1 631	17 218	6 856	5 121	14 513	5 710	1 113	12 038	26 147	4 000	1 489			
Comtés/ communautés urbaines (8)	1	0	0	18	0	100	39	36	0	0	83	27	0			
Commissions et districts scolaires (9)	637	10	3	14	0	18	156	72	129	66	56	118	66	59	1	7
Taux de chômage (10)	9,2	18,8	14,9	12,2	12,8	11,4	8,5	6,6	6,0	6,0	8,7	n.a.	n.a.			
% superficie Canada (11)	100	4,1	0,1	0,6	0,7	15,5	10,7	6,5	6,5	6,6	9,5	4,8	34,4			
% population Canada (12)	100	1,9	0,5	3,1	2,5	24,5	37,7	3,8	3,4	9,4	12,9	0,1	0,2			
% PIB Canada (13)	100	1,3	0,3	2,4	2,0	21,7	40,5	3,4	3,3	11,8	12,8	0,1	0,3			

Sources : (1) : *Atlas of the World* : National Geographic, édition 1992.

(2), (4) et (5) : Statistique Canada, Cansim : matrices 9219-9231.

(6), (8) et (9) : *Finances de la Nation*, 1998, Toronto, Canadian Tax Foundation. (6) et (8) : chapitre 1, *La structure du gouvernement canadien*, et (9) : chapitre 10, *Éducation*.

(10) : Statistique Canada, *Canadian Economic Observer* 11-010, novembre 1999, tableau 40.

Notes : Lignes 6 et 9 : Le premier chiffre est pour 1997, le second pour 1998.

Un dollar canadien vaut entre 4 et 5FF.

Symboles des provinces et territoires du Canada : NF : Terre-Neuve;

PE : Île-du-Prince-Édouard;

NS : Nouvelle-Écosse;

NB : Nouveau-Brunswick;

ON : Ontario;

QC : Québec;

MB : Manitoba;

SK : Saskatchewan;

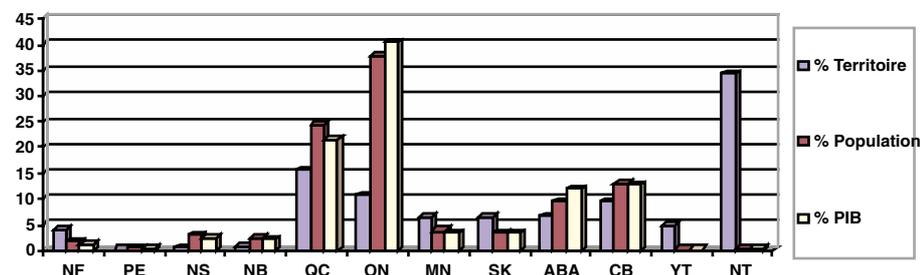
AB : Alberta;

BC : Colombie-Britannique;

YT : Territoire du Yukon;

NT : Territoires du Nord-Ouest.

**Figure 1 :** % du territoire provincial, population et PIB au Canada, 1997



Source : Tableau 1.

(suite de la page 42)

Saskatchewan et l'Alberta, deux paires de provinces voisines (voir la carte en Appendice).

Examinons maintenant les revenus des divers niveaux de gouvernements au Canada en 1997.

## 2 Flux financiers et fiscaux

Le premier tableau de cette section, tableau 2, nous indique l'importance des trois niveaux de gouvernements : fédéral, provincial et local. On note ce qui suit :

- pour le Canada dans son ensemble, le gouvernement fédéral est à peine plus gros qu'au niveau provincial et représente moins de 50% des dépenses gouvernementales;
- les dépenses publiques représentent 44% du PIB au total, mais sont plus élevées dans les provinces de l'Atlantique (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick) qu'ailleurs;
- l'importance du secteur local varie entre les provinces, selon la présence ou l'absence de commissions scolaires et la responsabilité ou non des municipalités pour certains services sociaux.

Les trois niveaux de gouvernements diffèrent dans leurs attributions, comme indiqué au tableau 3. Les points principaux sont :

- le gouvernement fédéral a des dépenses pour la dette plus élevées que les autres niveaux de gouvernements et est particulièrement présent dans le champ des services sociaux avec les programmes de soutien au revenu;
- les gouvernements provinciaux allouent la plus grande part de leur budget aux dépenses de santé et sont le principal fournisseur de ces

(suite page 46)

**Tableau 2 :** Taille des gouvernements, Canada, provinces et territoires, 1997

	Canada	NF	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	YT	NT
Ensemble des dépenses gouvernementales 000 000 \$	361 361	7 682	1 838	12 882	9 627	90 893	128 865	14 395	12 479	30 292	45 389	728	1 833
% fédéral/total	43,7	48,7	52,4	55,5	49,2	39,9	43,9	45,4	42,8	42,2	41,5	39,5	24,7
% provincial/total	39,9	39,7	38,7	32,3	47,0	44,6	36,3	39,4	42,6	39,6	43,2	55,8	68,8
% local/total	16,4	11,6	8,9	12,2	3,8	15,5	19,8	15,2	14,6	18,2	15,3	4,7	6,5
Total en % du PIB	44,1	72,0	64,2	65,5	57,6	50,8	38,9	50,8	44,5	32,4	42,9	61,7	62,9
Dépense totale per capita \$	11 932	13 669	13 416	13 603	12 651	12 232	11 282	12 605	12 210	10 662	11 573	22 750	27 358
Dépense fédérale per capita \$	5 214	6 657	7 030	7 550	6 224	4 880	4 953	5 723	5 226	4 500	4 803	8 986	6 758
Dépense provinciale per capita \$	4 761	5 427	5 192	4 394	5 946	5 455	4 095	4 966	5 202	4 222	5 000	12 695	18 823
Dépense locale per capita \$	1 957	1 586	1 194	1 660	481	1 896	2 234	1 916	1 783	1 941	1 771	1 069	1 778
% local sur local + provincial	29,1	22,6	18,7	27,4	7,5	25,8	35,3	27,8	25,5	31,5	26,2	7,8	8,6

Sources : Cansim : matrices 9056-9104.

Notes : Dépenses gouvernementales en 000 000 \$.

gouvernement = municipalités + commissions scolaires.

**Tableau 3 :** Dépenses % par type pour chaque niveau de gouvernement et par niveau de gouvernement pour chaque type de dépenses, Canada, 1996

	Services généraux	Protection des personnes et de la propriété	Transports et communications	Santé	Services sociaux	Éducation	Transferts aux autres gouvernements	Service de la dette	Autres	Total 000 000 \$
% par type pour chaque niveau										
Tous les gouvernements	3,1	7,2	5,1	13,1	29,8	14,2	—	15,7	11,8	396 426
Fédéral	3,1	10,2	1,7	0,7	28,9	2,4	14,2	27,0	11,8	167 294
Provincial	1,5	3,5	4,8	26,8	18,4	19,4	1,3	15,6	8,7	176 727
Municipal	9,9	15,8	19,9	1,9	11,2	0	—	7,9	33,4	39 252
% niveau pour chaque type										
% fédéral	43,9	57,8	14,9	2,4	56,7	10,4	91,0	59,6	40,9	167 294
% provincial	22,7	21,2	44,3	96,1	38,1	89,6	9,0	36,3	32,0	176 727
% local	33,4	21,0	40,8	1,5	5,2	0	0	4,1	27,1	39 252

Source : *Finances of the Nation*, 1998, Toronto, Canadian Tax Foundation, tableaux A4, A5, A7 et A9.

Note : Part du niveau par type obtenue à l'aide de A5, A7 et A9.

(suite de la page 44)

services. Ils sont aussi présents dans les services sociaux et très présents en éducation, étant donné l'absence des commissions scolaires de l'analyse;

- les gouvernements municipaux jouent un rôle important dans les services de protection (police, feu) et de transport (transport urbain), ainsi que dans les services généraux.

**Tableau 4 : Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, revenus et dépenses, Canada, provinces et territoires 1997**

	Canada gouvernement fédéral	Canada provinces et territoires	NF	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	YT	NT
Revenus totaux 000 000 \$	152 541	183 442	4 012	859	5 598	5 235	47 100	60 282	7 458	6 699	18 703	25 851	479	1 419
% revenus de sources propres	99,6	84,9	61,0	65,5	65,0	70,7	83,0	89,2	75,2	86,0	92,0	91,6	24,6	25,3
% transferts	0,4	15,1	39,0	34,5	35,0	29,3	17,0	10,8	24,8	14,0	8,0	8,4	75,4	74,7
Impôt sur le revenu personnel % de sources propres	45,1	29,0	25,3	23,1	27,5	22,3	35,0	32,2	26,0	22,2	20,0	22,5	32,2	20,3
Impôt corporatif % de sources propres	11,1	6,3	2,6	3,6	3,9	6,4	4,4	8,2	4,3	4,0	8,1	5,7	8,5	7,0
Taxes de vente % de sources propres	13,8	13,7	23,0	23,1	20,6	19,5	12,1	18,1	14,6	14,7	0	13,0	0	0
Taxes sur les carburants % de sources propres	2,9	4,1	4,5	4,8	5,5	4,5	3,8	4,6	3,9	6,3	3,2	3,5	5,9	3,9
Impôts fonciers % de sources propres	0	1,9	0,1	6,9	0	6,1	0	0	3,5	0	6,8	5,6	1,7	1,9
Taxes sur la masse salariale % de sources propres	13,1	4,2	3,1	0	0	0	9,1	5,1	3,7	0	0	0	0	0
Autres impôts et taxes % de sources propres	16,4	40,8	41,4	38,5	42,5	41,2	35,6	31,8	44,0	52,8	61,9	49,7	51,7	66,9
Total revenu % de PIB	17,4	21,4	36,9	29,2	40,9	30,7	25,4	17,4	25,5	23,7	18,5	23,6	42,4	66,4
Revenus propres % du PIB	17,3	18,2	22,5	19,1	26,6	21,7	21,1	15,5	19,2	20,4	17,0	21,6	10,4	16,8
Dépenses totales 000 000 \$	166 041	189 779	3 962	881	5 520	5 186	51 294	65 185	7 346	6 414	16 040	26 293	487	1 424
Déficit/surplus 000 000 \$	-13 499	-6 337	50	-22	78	49	-4 194	-4 903	112	285	2 663	-442	-8	-5

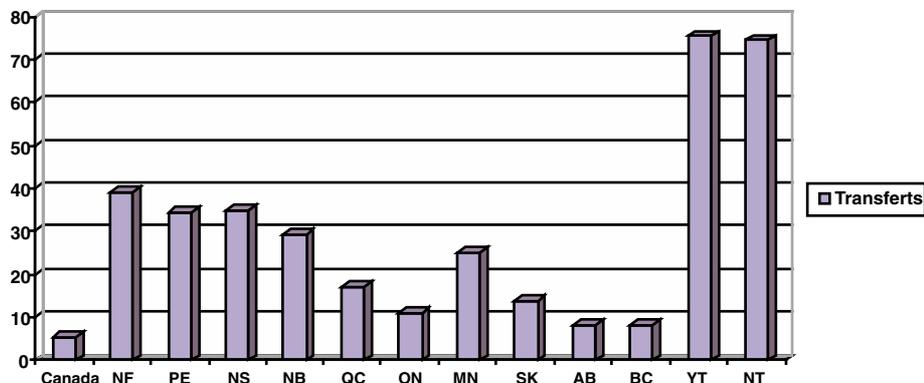
Source : Cansim, matrices 8476-8488.

Comment ces gouvernements se financent-ils ? Le tableau 4 nous informe pour le gouvernement fédéral et les provinces, le tableau 5 pour le secteur municipal et le tableau 6 pour les commissions scolaires. Examinons chacun à tour de rôle.

## 2.1 Fédéral/provinces (tableau 4)

Le gouvernement fédéral se finance avant tout à l'aide de l'impôt personnel sur le revenu des particuliers; le Canada est un des pays de l'OCDE qui utilise le plus cet impôt.

**Figure 2 :** % de transferts fédéraux dans les revenus totaux des provinces, Canada, 1997



Source : Tableau 4.

Les aspects clés du financement des provinces sont :

- les transferts fédéraux qui constituent, en moyenne, 15% des revenus provinciaux mais, comme l'indique la figure 2, ce pourcentage varie de 8 à 75% selon la province ou le territoire;
- l'impôt personnel sur le revenu des particuliers qui est, en moyenne et pour chaque province/territoire, la source la plus importante de revenus fiscaux, particulièrement au Québec (voir la partie 3 pour l'explication);
- l'importance des taxes de vente selon les provinces; ainsi, l'Alberta n'a pas de taxe de vente;
- d'autres recettes tirées de l'alcool et du jeu, deux monopoles fiscaux; ce dernier est la source de revenus gouvernementaux ayant connu la croissance la plus rapide au Canada depuis 1990 (Vaillancourt, 2000).

## 2.2 Municipalités (tableau 5) et commissions scolaires (tableau 6)

Dans le système canadien, les municipalités et les commissions scolaires utilisent toutes deux l'impôt foncier comme source de revenus. L'importance relative des transferts provinciaux à l'un ou l'autre est donc liée. À l'examen des tableaux 5 et 6, on constate que :

- les commissions scolaires dépendent beaucoup plus des transferts que le secteur municipal;

**Tableau 5 :** Secteur municipal, revenus et dépenses, Canada, provinces et territoires, 1997

	Canada	NF	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	YT	NT
Revenus totaux 000 000 \$	38 264	384	49	748	558	9 224	16 359	1 333	889	3 898	4 591	49	182
% revenus de sources propres	76,9	65,6	99,2	94,4	73,7	85,4	68,6	71,4	88,6	92,3	86,4	65,3	46,2
% transferts	23,1	34,4	0,8	5,6	26,3	14,6	31,4	28,6	11,4	7,7	13,6	34,7	53,8
Impôt foncier													
% revenus totaux	40,7	37,0	63,3	69,7	50,0	53,4	30,4	36,6	45,0	38,1	49,4	40,8	14,3
Impôts fonciers													
% de sources propres	52,9	56,3	63,8	76,8	67,9	62,5	44,4	51,3	50,8	41,3	57,2	62,5	31,0
Revenus totaux % de PIB	4,5	3,5	1,7	3,7	3,3	5,0	4,7	4,6	3,1	3,9	4,2	4,3	6,2
Revenus propres % de PIB	3,5	2,3	1,7	3,5	2,4	4,3	3,2	3,3	2,7	3,6	3,6	2,8	2,9
Dépenses totales 000 000 \$	38 476	369	44	771	591	9 454	16 486	1 326	914	3 464	4 827	51	181
Déficit/surplus 000 000 \$	-212	15	5	-23	-33	-230	-127	7	-25	434	-236	-2	1

Sources : Cansim, matrices, 8463-8475.

**Tableau 6 :** Commissions scolaires, revenus et dépenses, Canada, provinces et territoires, 1997

	Canada	NF	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	YT	NT
Revenus totaux 000 000 \$	32 743	592	123	779	0	7 179	14 603	1 229	1 121	3 184	3 901	0	32
% revenus de sources propres	36,6	2,2	0,3	2,2	0	20,2	62,0	35,1	51,6	9,3	3,5	0	28,1
% transferts	63,4	97,8	99,7	97,8	0	79,8	38,0	64,9	48,4	90,7	96,5	0	71,9
Impôt foncier													
% revenus totaux	33,1	0	0	0	0	12,5	60,5	31,7	47,8	5,1	0	0	21,9
Impôts fonciers													
% de sources propres	90,4	0	0	0	0	61,9	97,7	90,5	92,7	54,4	0	0	77,8
Revenus totaux % de PIB	3,8	5,4	4,2	3,8	0	3,9	4,2	4,2	4,0	3,2	3,6	0	1,1
Dépenses totales 000 000 \$	32 628	593	122	784	0	7 500	14 265	1 206	1 080	3 142	3 904	0	31
Déficit/surplus 000 000 \$	115	-1	1	-5	0	-321	338	23	41	42	-3	0	1

Sources : Cansim, matrices 8450-8462.

- les commissions scolaires dans les provinces où les municipalités reçoivent peu de transferts tirent peu de revenus de l'impôt foncier. La comparaison du Québec avec l'Ontario est très claire sur ce point.

En général, il y a une tendance au Canada à accroître le financement de l'éducation à l'aide de transferts provinciaux depuis 1969 et à diminuer le rôle de l'impôt foncier dans ce champ (Vaillancourt, 1992).

### **3 Compétition fiscale, transferts et taxation locaux**

Cette troisième section examine trois sujets énumérés plus haut et choisis par les organisateurs comme étant d'un intérêt particulier pour eux.

#### **3.1 Compétition ou diversité fiscale**

Tel qu'indiqué aux tableaux 4 à 6, le fardeau fiscal varie d'une province à l'autre. Ceci n'est pas surprenant lorsqu'on examine les principaux aspects des systèmes d'impôt provinciaux résumés au tableau 7. On y note des différences dans les taux de taxation et dans les assiettes fiscales en 1998. La question la plus importante est cependant de savoir si cette diversité reflète des différences dans les préférences entre provinces dans l'offre de biens privés/publics ou si c'est une tentative par certaines provinces d'attirer l'activité économique ? Selon nous, il s'agit de diversité fiscale et non pas de compétition pour les raisons suivantes :

- un examen détaillé des systèmes provinciaux d'imposition indique qu'ils diffèrent surtout en termes d'assiettes fiscales et de taux généraux et non en termes de préférences/dépenses fiscales. Ainsi, toutes les ventes sont détaxées en Alberta. Il y a une exception à ceci, soit les préférences fiscales visant des secteurs spécifiques comme celui des nouvelles technologies au Québec. Nous les détaillons au tableau 9;
- un examen récent des politiques industrielles (Raynauld et Raynauld, 1999) indique que l'outil le plus commun est la participation financière par la province, normalement par le biais d'une société d'État et par des octrois à la formation de la main-d'œuvre. L'Alberta et l'Ontario n'utilisent pas ces outils, préférant faire la promotion d'un environnement économique propice aux affaires (le « Alberta Advantage », par exemple). En revanche, le Québec utilise beaucoup cet outil, pour attirer des investissements et pour accroître le contrôle francophone de l'économie. Un outil unique au Québec, la Caisse de dépôt et pla-

**Tableau 7 : Principaux aspects des impôts provinciaux au Canada, 1998**

Provinces	Impôt sur le revenu personnel × (taux fédéral et provincial) revenu imposable de :		Impôt corporatif (manufacturier)	Taxes de vente		Taxes sur la masse salariale	
	7 500 \$	200 000 \$		Taux	Assiette	%	Seuil minimum
Terre-Neuve	27,6	53,3	27,1	8	HST	2,0	120 000
Île-du-Prince-Édouard	26,0	50,3	29,6	10	Prov.	–	
Nouvelle-Écosse	16,5	49,7	38,1	8	HST	–	
Nouveau-Brunswick	26,4	50,6	39,1	8	HST	–	
Québec	16,7	52,5	31,3	7,5	TPS+	4,26	0
Ontario	16,5	50,3	35,6	8	Prov.	1,71 – 1,95	350 001 – 400 000
Manitoba	17,5	50,1	39,1	7	Prov.	2,25	1 000 000
Saskatchewan	26,4	51,6	39,1	7	Prov.	–	
Alberta	16,5	45,6	36,6	0	–	–	
Colombie-Britannique	24,6	54,2	38,6	7	Prov.	–	

Source : Bird et Vaillancourt, 2001.

Notes : IRP : Taux pour une personne seule.

Taxes de vente : TVH : Taxe de vente harmonisée.

TPS+ : Assiette similaire à la TPS.

Prov. : Provincial.

cement, gère les fonds du seul régime de pension publique administré par un État sous-national au sein de l'OCDE (Vaillancourt, 2000).

- l'examen du tableau 8 montre une convergence dans le taux effectif de taxation global (AT) de 1976 à 1996 et dans les quatre taux effectifs mesurés par rapport au PIB. Comme cette convergence se produit dans un environnement de croissance et non de décroissance du fardeau fiscal, ceci confirme notre affirmation quant à l'absence d'une compétition fiscale importante au Canada.

Pourquoi la compétition fiscale, s'exprimant à l'aide de préférences fiscales, est-elle si peu importante ? Une possibilité est le fait que le gouvernement fédéral agisse comme percepteur des impôts provinciaux sur les revenus des individus (sauf au Québec) et des corporations (sauf en Alberta, en Ontario et au Québec) et qu'il réprime ce type de comportement. Il est intéressant de noter que récemment, les provinces ont demandé plus de liberté dans l'établissement des assiettes et des taux et qu'elles en ont obtenu plus avec la création en novembre 1999 de l'Agence canadienne des revenus et douanes. Subséquemment, l'Alberta a mis en place, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, une taxation du revenu des particuliers à taux unique de 10%. Ceci, et des changements dans certaines provinces dans la progressivité de leur IRP, accroîtra la diversité fiscale au Canada. Notons cependant que le taux unique en Alberta s'explique en bonne partie par le désir de taxer également les

**Tableau 8 :** Variations des taux effectifs et statutaires de taxation, Canada, 1976, 1986 et 1996, coefficients de variation

	Taux effectifs								
	Assiette spécifique			PIB comme assiette					
	IRP	IC	TV	IRP	IC	TV	IF	ET	
	Canada – 10 provinces								
1976	0,35	0,26	0,41	0,37	0,37	0,47	0,34	0,20	
1986	0,28	0,28	0,45	0,29	0,25	0,49	0,31	0,18	
1996	0,37	0,31	0,24	0,21	0,28	0,31	0,21	0,15	
	Taux statutaires								
	IRP			IC			TV		
	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.			
	Canada – 10 provinces								
1976	0,72	0,19	0,14	0,13	0,42				
1986	0,56	0,11	0,29	0,16	0,46				
1996	0,16	0,15	0,23	0,15	0,53				

Source : 1976 et 1986 : Vaillancourt 1992a et tableaux 11.8 et 11.14; 1996 : calcul de l'auteur.

Note : IRP : impôt sur le revenu personnel; IC : impôt sur les profits des corporations; TV : taxe de vente; IF : impôt foncier; ET : ensemble des impôts et taxes.

ménages avec un ou deux emplois touchant un même revenu, évitant ainsi de pénaliser le choix de certaines mères de ne pas travailler.

En terminant, notons qu'un examen récent des taux d'imposition municipaux en Colombie-Britannique conclut que « Although we find evidence that municipalities react to increases in the tax rates of their neighbours, we argue that it is not obvious that this implies widespread destructive competition for capital » (Brett et Pinske, 2000, page 712).

Il semble donc raisonnable de conclure que la compétition fiscale existe au Canada mais est peu importante.

### 3.2 Transferts

#### *Transfert fédéral-provincial au Canada*

Il y a trois principaux types de transferts fédéral-provinciaux au Canada : la péréquation, le transfert canadien en matière de santé et de protection sociale (TCSPS; octroi en bloc) et un ensemble de programmes spécifiques (langues officielles, logement, etc., avec divers critères d'attribution). Nous décrivons brièvement les deux premiers programmes. Les programmes spécifiques sont examinés par Vaillancourt (2000a). Nous négligeons la redistribution entre provinces implicites dans des programmes fédéraux tels l'assurance emploi (suite page 52)

**Tableau 9 :** Programmes visant les nouvelles entreprises, provinces canadiennes, 1999

Titre		
Alberta	Aucun	
Colombie-Britannique	Petite entreprise, congé fiscal :	deux ans de congé de IC pour petites entreprises
	Impôt sur le capital, congé fiscal :	quatre années pour entreprises qualifiées
Manitoba	Aucun	
Nouveau-Brunswick	Aucun	
Terre-Neuve	Economic Development and Growth Enterprises (EDGE) :	dix ans de congé fiscal de l'IC, de la taxe sur la masse salariale et de l'impôt foncier
Nouvelle-Écosse	Petite entreprise :	deux ans de crédit de 5% pour l'IC
Ontario	Aucun	
Île-du-Prince-Édouard	Aucun	
Québec	Nouvelle entreprise, congé fiscal :	cinq ans de congé fiscal pour les petites entreprises : IC premier 200 000 \$ impôt sur le capital 3 000 000 \$ taxe sur la masse salariale premier 500 000 \$
	Centres de développement de la technologie de l'information :	congé fiscal de cinq ans pour les mêmes trois impôts +40% de crédit d'impôt, 15 000 \$ par employé
	Cité du multimédia (Montréal)	} 40% (60% première année) crédit d'IRP (15 000 \$/25 000 \$ maximum) (60% à Montréal)
	Centre national des nouvelles technologies (Québec)	
	Carrefour de la nouvelle économie	
Congé fiscal pour expert étranger :	congé fiscal de l'IRP de cinq ans	
Saskatchewan	Aucun	

Source : Compilation de l'auteur, *Government Assistance Manual*, CCH, 1999.

Note : IRP : impôt personnel sur le revenu; IC : impôt corporatif.

(suite de la page 51)

et les prestations aux enfants. Dans le premier cas, les primes payées par les employeurs et employés sont les mêmes entre provinces (et industries/employeurs), alors que les taux de chômage varient entre provinces, entraînant des transferts entre elles (Bird et Vaillancourt, 2001). Dans le deuxième cas, la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers et des prestations (qui diminuent lorsque le revenu

familial augmente) mène à des transferts implicites entre provinces.

### *Péréquation*

La péréquation a été mise en place en 1957. Tel qu'indiqué dans l'Acte constitutionnel de 1982, elle procure aux provinces pauvres le financement nécessaire leur permettant d'offrir un niveau de services publics similaire et comparable à celui des provinces riches à un taux de taxation similaire. Ce système permet aux provinces ayant une faible capacité fiscale d'atteindre un revenu approprié à celui obtenu en appliquant les taux de taxation nationaux (moyens) à la base fiscale nationale (moyenne). Les provinces bénéficiaires peuvent disposer des montants alloués à leur discrétion. Ces derniers proviennent des revenus généraux du gouvernement fédéral. Sept des dix provinces reçoivent des paiements de péréquation. L'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique possèdent chacune une capacité fiscale supérieure au standard de comparaison.

Le calcul de la péréquation exige donc :

- a) la détermination des revenus éligibles à la péréquation,
- b) la détermination du standard de comparaison,
- c) la calcul des droits de péréquation.

Examinons-les à tour de rôle.

#### **a) Détermination des revenus éligibles à la péréquation**

À l'origine (1957), seuls les trois impôts partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces étaient sujets à la péréquation (impôt sur le revenu personnel, impôt sur le revenu des corporations et droits de succession). On retrouve, en 2000-2001, 33 impôts différents éligibles à la péréquation. La règle implicite est l'introduction d'une nouvelle taxe ou d'un nouvel impôt dans la formule dès qu'une province l'exploite.

#### **b) Détermination du standard de comparaison**

1957 - Le standard est fixé à la capacité fiscale des deux provinces les plus riches (Ontario et Alberta).

1967 - Le standard est fixé à la capacité fiscale nationale moyenne.

1982 - Le standard est fixé à la capacité fiscale de cinq provinces dites représentatives (Québec, Ontario, Saskatchewan, Colombie-Britannique, Manitoba).

Le changement de formule de 1982 s'explique par la hausse du prix du pétrole et du gaz naturel et, donc, des revenus fiscaux liés aux ressources naturelles reçus sous forme de redevances par l'Alberta, province où est concentrée cette production au Canada. Le gouvernement fédéral, trouvant trop coûteux de financer la péréquation associée à ces revenus fiscaux, a décidé d'exclure l'Alberta du standard de comparaison. Cette décision a eu pour effet d'abaisser les droits de péréquation



Nous présentons le cas du Québec.

En 1997, les transferts aux municipalités représentent 14,6% de leurs revenus d'après le tableau 5 et 12,1%, selon la Commission (1999), répartis comme suit :

- transferts inconditionnels : 0,6% dont 0,4% sous forme de péréquation;
- transferts conditionnels : 11,5% pour l'administration (5,7%), les immobilisations (3,7%) et le transport en commun (2,1%).

La péréquation se calcule comme suit :

$$\text{paiement de péréquation municipalité J} = \left[ \left( \frac{\text{cible richesse foncière per capita municipalité J} - \text{richesse foncière per capita municipalité J}}{\text{richesse foncière per capita A}} \right) \times \text{recettes d'impôt foncier municipalité J (\$)} \times \text{\% du manque à gagner sujet à péréquation} \right] \times \left[ 1 + \frac{\text{facteur de correction régional}}{\text{D}} \right] \times \frac{\text{facteur de correction plafond}}{\text{E}}$$

avec A et C variant selon la taille de la municipalité

Population municipale	A		C
0 – 999	29 427	=	30 976 0,95
1000 – 1999	27 427		30 976 × 0,95
2000 – 4999	32 200		32 200 1,00
5000+	28 070		37 427 0,75

D varie entre 0,05 et 0,3, selon le taux de pauvreté de la municipalité régionale (MRC), alors que E est fixé pour assurer que les paiements de péréquation n'excéderont pas le budget disponible (36 millions en 1997). Les paiements conditionnels portent presque exclusivement sur des engagements antérieurs dans le domaine des eaux usées et du transport en commun (autobus, métro).

#### Commissions scolaires

Selon le tableau 6, les commissions scolaires reçoivent 79,8% de leurs revenus de transferts et 78,2% selon la Commission (1999), soit 60% pour des paiements égaux par élève, 6,2% à des fins de péréquation, 6,2% pour le transport scolaire et 5,1% pour la dette. Évaluation

Les transferts fédéraux-provinciaux sont souvent étudiés, alors que les transferts provinciaux-municipaux le sont rarement. Dans le cas de la péréquation, Boadway et Hobson (1998) l'examinent pour son 40<sup>e</sup> anniversaire (1997). Leur conclusion est que la péréquation est un élément essentiel des arrangements fiscaux au Canada, mais qu'elle peut avoir des effets pervers (mobilité du travail, croissance des assiettes). Le TCSPS est jugé de manière plus critique, car sa formule

*per capita* n'est pas activement source de péréquation et parce qu'il est utilisé pour financer des dépenses de nature provinciale. Certains suggèrent de le remplacer par un transfert de points d'impôt aux provinces accompagné d'une péréquation appropriée (Vaillancourt, 1998; Boothe, 1998).

### **3.3 Taxation locale**

L'examen du tableau 5, indique que l'impôt foncier est la principale source de revenus des gouvernements municipaux au Canada. Il est donc approprié d'examiner les caractéristiques de cet impôt par province au tableau 10. La principale différence entre provinces est l'utilisation ou non de classes de propriétés et donc de taux variables selon les classes. Les taux plus élevés sur le secteur non résidentiel relèvent plus de la logique politique (les entreprises ne votent pas) que de la logique économique (lien entre fardeau fiscal et niveau de fiscalité). Les autres sources de recettes sont les taxes et permis d'affaires ainsi que les frais d'usagers. Ce dernier type de revenus est peu utilisé par les municipalités au Canada (Bird et Tsiopoulos, 1997).

## **Conclusion**

Le Canada est un État fédéral très décentralisé et donc un point de comparaison imparfait pour la France. C'est un modèle possible pour une confédération européenne. On note une tendance au délestage dans les relations intergouvernementales. Dans le cas des relations fédérale-provinciales, ceci entraîne une réduction des transferts financiers à responsabilités et exigences inchangées. Dans celui des relations provinciales-locales (municipalités/écoles), ceci se fait par le délestage des responsabilités aux municipalités sans accroissement de fonds et la réduction des responsabilités des commissions scolaires.

Dans le cas des relations fédérales-provinciales, le secteur clé est celui de la santé dont 70% des dépenses au Canada (environ 9% de PIB au total) est financé publiquement (Chapain et Vaillancourt, 1999). Le débat porte sur l'à-propos des transferts fédéraux et des contraintes fédérales sur les choix provinciaux. Par rapport aux transferts, leur part en espèces a été réduite en 1995 unilatéralement par le gouvernement fédéral représentant une partie de son effort pour passer d'un déficit à un surplus. Les provinces ont réclamé depuis lors le rétablissement de ces transferts; le gouvernement fédéral, maintenant en surplus, a accru ses transferts en septembre 2000 (juste avant des élections). Quant aux contraintes, la Loi sur la santé de 1984 impose aux provinces deux conditions clés : la production par le secteur public des services hospitaliers et l'interdiction de percevoir des frais (tic-

ket modérateur) auprès des usagers. Comme selon les provinces, le gouvernement fédéral paie seulement une petite fraction des coûts de santé (20%), elles réclament qu'il cesse d'imposer des conditions. Les provinces arrivent à cette conclusion en ne comptant pas les revenus provenant du transfert de points d'impôt de 1977 comme contribution du gouvernement fédéral. Ce dernier conteste évidemment cette interprétation des montants en jeu.

Pour ce qui est des relations provinciales-locales, il faut examiner cas par cas les changements. Dans le cas du Québec (1992), les responsabilités transférées étaient appropriées (Vaillancourt, 1992); pour l'Ontario, elles ne l'étaient pas (Kitchen, 1999). Pourquoi? Parce qu'au Québec, les responsabilités transférées étaient vraiment locales, incluant l'entretien des routes locales et la police de proximité, alors qu'en Ontario, elles étaient de nature régionales, entraînant des externalités.

**Tableau 10 :** *Impôt foncier, provinces canadiennes*

Province	Assiette/fréquence/agence responsable/divisions	Exemptions	Taux
Terre-Neuve	Valeur au marché/6 années/provincial commercial/résidentiel	Fermes, terres à bois	Un taux excepté à St-Johns (2)
Île-du-Prince-Édouard	Valeur au marché/10 années/provincial commercial/non commercial	Personnes âgées à faible revenu	Deux taux, un par classe
Nouvelle-Écosse	Valeur au marché/annuel/provincial résidentiel/commercial/ressources	Ferme, personnes âgées à faible revenu	Trois taux, un par classe
Nouveau-Brunswick	Vraie valeur/annuel/provincial résidentiel/non résidentiel	Fermes, terres à bois, bas revenus	Taux non résidentiel est 1,5 × taux résidentiel
Québec	Valeur au marché/triennal/local Fermes, terrains de golf, roulottes et producteurs forestiers ont un système différent	Bibliothèques publiques, bas revenus	Un taux uniforme
Ontario	Valeur courante/variable/municipalité Sept classes de propriété	Bas revenus, personnes âgées	Sept taux. Fermes à 0,25 × taux résidentiel
Manitoba	Valeur au marché/variable/provincial Neuf classes de propriété	Musées, vétérans, charités	Un taux uniforme
Saskatchewan	Juste valeur (coût de remplacement) /triennal/provincial-municipal (5) Agriculture/résidentiel/résidentiel saisonnier/industriel et commercial	Fermes et résidences rurales	Un à quatre taux, choix du conseil local
Alberta	Valeur au marché/annuel/local résidentiel/ non résidentiel/ferme/machinerie et équipement	Fermes, institutions charitables	Taux varie entre classes
Colombie-Britannique	Valeur au marché/annuel/agence provinciale Neuf classes	Selon le revenu; plus généreux pour les personnes âgées, les handicapés et les vétérans	Neuf taux

Source : Compilation par l'auteur, *Finances of the Nation*, 1998, Toronto, Canadian Tax Foundation, chapitre 6.

## Bibliographie

- Bird, R. et T. Tsiopoulos (1997), "User Charges for Public Services : Potentials et Problems", *Canadian Tax Journal*, 45, 25-86.
- Bird, R. et F. Vaillancourt (2001), "Fiscal Arrangements for Maintaining an Effective State in Canada", *Environment and Planning C : Government and Policy*, 19, 163-187.
- Boadway, R. et P. Hobson (1998), *Equalization : Its Contribution to Canada's Economic et Fiscal Progress*, Kingston, John Deutch Institute, 256 pages.
- Boothe, P. (1998), "Is it Time to Reform Fiscal Transfers ?", *Policy Options*, 19(9), 53-55.
- Brett, C. et J. Pinkse (2000), "The Determinants of Municipal Tax Rates in British Columbia", *Canadian Journal of Economics*, 33(3), août 2000, 695-714.
- Commission Nationale sur les finances et la fiscalité locale (1999), *Pacte 2000*, Québec, Les Publications du Québec, 425 pages.
- Kitchen, H. (2000), "Provinces and Municipalities, Universities, Schools and Hospitals : Recent Trends and Funding Issues", *State of the Federation*, Institute of Intergovernmental Affairs, 295-330.
- Raynauld, A. et F. Raynauld (1999), *L'État providence des entreprises*, Montréal, Fides, 229 pages.
- Vaillancourt, F. (1992), "Financing Local Government in Québec : New Arrangements for the 1990s", *Canadian Tax Journal*, 40(5), 1123-1139.
- Vaillancourt, F. (1992a), "Subnational Tax Harmonization, Canada and the United States : Intent, Results and Consequences", dans *Canada-U.S. Tax Comparisons*, sous la direction de J. Shoven et J. Whalley, University of Chicago Press/NBER, Chicago, 323-357.
- Vaillancourt, F. (1998), "Alter the Federal-Provincial Powers Mix to Improve Social Policy", *Policy Option*, 19(9), 50-52.
- Vaillancourt, F. (2000), "The Québec Pension Plan : Institutional Arrangements and Lessons for Alberta", dans *A Separate Pension Plan for Alberta*, sous la direction de P. Boothe, Edmonton : Institute for Public Economics, 23-40.
- Vaillancourt, F. (2000a), "Federal-Provincial Small Transfer Programs in Canada, 1957-1998 : Importance, Composition and Evaluation", dans *Canada : The State of the Federation 1999/2000*, sous la direction de H. Lazar, 189-212.
- Vaillancourt, F. et C. Chapain (1999), « Le financement des services de santé au Québec », dans *Les systèmes de santé québécois : un modèle en transformation*, sous la direction de C. Bégin et al., PUM, Montréal, 101-121.

Vaillancourt, F. et A. Roy (2000), *Gambling and Government Revenues in Canada, 1969-1998 : How Much ? Who Plays ? What Payoff ?*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 72 pages.



## Résumé

Ce texte qui présente quelques aspects financiers et fiscaux des trois principaux types de gouvernements sous-nationaux au Canada (provinces/territoires, régional/urbain/ municipal et scolaires) conclut à l'absence de compétition fiscale importante mais à la présence de diversité fiscale. On observe une tendance au délestage dans les relations intergouvernementales. Dans le cas des relations fédérale-provinciales, ceci entraîne une réduction des transferts financiers à responsabilités et exigences inchangées. Dans celui des relations provinciales-locales (municipalités/écoles), ceci se fait par le délestage des responsabilités aux municipalités sans accroissement de fonds et la réduction des responsabilités des commissions scolaires.

## **Abstract**

This paper presents the Financial and Fiscal Features (FFF) of the three major types of Sub-National Governments (SNG) in Canada : provinces/territories, regional/urban/municipal bodies and school authorities. The paper is divided into three parts. The first one presents the institutional framework : numbers, size, taxation powers and so on. The second presents the financial situation for the most recent year for which data are available, usually 1997, and thus the importance of taxes and transfers in revenues. The third examines three topics : fiscal competition, transfers and local taxation/finance. We conclude that there is little fiscal competition between provinces, if any, but fiscal diversity is present. We note a trend towards downloading in intergovernmental relations. In the case of federal-provincial relations, this means a reduction in financial transfers with responsibilities and requirements unchanged. In the case of provincial-local (municipal/school), this means the shifting of responsibilities to municipalities without increased funding and the reduction of the responsibilities of school boards.

## **Mots-clés**

Taxation locale, transferts intergouvernementaux, compétition fiscale, Canada.

## **Key words**

Local taxation, Intergovernmental transfers, fiscal competition, Canada.

**Classification JEL :** H70