



MÉMOIRE
DE
L'ORDRE DES CGA DU QUÉBEC

PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION
SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

SEPTEMBRE 2001

1. Introduction

La Commission nous invite à soulever des « *questions fondamentales pour ce qui est des revenus des gouvernements, pour leurs dépenses et, au-delà du strict cadre des publiques, pour ce qui est du rôle même du gouvernement fédéral et des provinces au sein du Canada* » (Commission sur le déséquilibre fiscal, **Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal**, Québec, 2001, p. iii).

Ce mémoire présente nos opinions sur ces questions et nos suggestions pour améliorer le fonctionnement de l'Union sociale et économique canadienne (USEC) et ainsi accroître l'efficacité des interventions gouvernementales.

L'Ordre des CGA du Québec se sent interpellé par ces questions à deux titres. En premier lieu, les 7 300 membres de l'Ordre, répartis dans toutes les régions du Québec et présents dans tous les secteurs d'activité économique, doivent comme experts-comptables composer avec l'ensemble des lois et dispositions fiscales de plusieurs gouvernements tant ceux du Canada que de l'étranger. Comme spécialistes des questions financières ils sont à même d'observer sur le terrain les défis liés à la mondialisation des marchés, au commerce électronique et aux nouvelles technologies et, par conséquent, les CGA voient la nécessité d'interventions renouvelées pour ce qui est des revenus et des dépenses des gouvernements.

En deuxième lieu, l'Ordre par son affiliation à l'association nationale, CGA-Canada, qui compte plus de 32 000 membres, doit mettre en pratique des relations de concertation et de partenariat avec ses membres et les autres associations de CGA au Canada. L'Ordre et CGA-Canada sont très sensibles en particulier aux questions d'harmonisation, de standards nationaux et de mobilité professionnelle. Notamment, et à titre d'illustration, les CGA sont touchés par des restrictions en matière de vérification que certaines provinces (dont le Québec) appliquent. La non-uniformité entre les provinces quant à la reconnaissance des experts-comptables pour l'exercice de vérification en plus d'être incompatible avec l'Accord du commerce inter-provincial (Agreement of Internal Trade), réduit artificiellement la mobilité professionnelle et l'efficacité sur le marché des services professionnels en matière de comptabilité et de conseils financiers.

La section suivante indique nos prémisses. La section 3 identifie les principaux objectifs que devrait poursuivre l'USEC et les principes directeurs susceptibles de guider son adaptation pour répondre aux nouveaux défis qui se posent pour une société qui veut conserver son modernisme et son dynamisme. Les nouvelles réalités sociales et économiques qui sont aussi identifiées dans cette section exigent un cadre de fonctionnement plus cohérent et des réorientations générales car le maintien du statut-quo ne permet ni de corriger les lacunes de l'USEC, ni non plus de promouvoir véritablement à long terme le bien-être de la population. La section 4 relève des inefficacités dans la gouvernance et la gestion de l'économique, du social et du fiscal. La dernière section du mémoire présente nos suggestions.

2. Prémises

Avant d'entreprendre cet exercice il nous semble important d'indiquer nos prémisses.

Sur la décentralisation : L'USEC, quelle qu'en soit la raison - adaptation, nécessité, improvisation - a évolué au cours du dernier demi-siècle pour laisser plus d'espace fiscal aux gouvernements provinciaux et locaux. En termes des revenus, la part du gouvernement fédéral qui était cinq fois supérieure à celle des gouvernements provinciaux après la dernière guerre mondiale est maintenant sensiblement égale sur la base des revenus autonomes (la part des provinces est légèrement plus élevée sur la base des revenus totaux dévolus aux deux paliers de gouvernement). Cette évolution de la Fédération canadienne, et sa flexibilité implicite, apparaît comme une caractéristique importante et désirable. Pendant plusieurs décennies, la coopération inter-gouvernementale a produit des résultats impressionnants. On peut mentionner à cet égard : la mise en place d'un régime d'assurance maladie, le développement d'un système de l'enseignement post-secondaire, le déploiement d'un large filet de la sécurité du revenu avec des programmes de revenu minimum généraux et non catégoriques, des accords de perception fiscale facilitant l'harmonisation et la coordination des interventions fiscales, le programme de péréquation et de stabilisation du revenu des provinces. Cependant, les dérives dans la gouvernance des finances publiques au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont bouleversé les relations de confiance à la base du fédéralisme coopératif canadien et se sont traduites ainsi par un prix élevé en termes économique, social et politique lorsque chaque gouvernement, chacun pour soi, a cherché le rétablissement de son équilibre financier.

Sur l'assignation et la répartition des assiettes fiscales : Pour le contribuable, le constat que les différents paliers de gouvernement occupent, exclusivement ou non, différentes assiettes fiscales ou que la division d'un champ particulier de taxation soit égale ou non n'a pas de conséquence dans la mesure où toutes les taxes sont supportées par les individus et impliquent un fardeau dont la contrepartie est évidemment les bénéfices sociaux engendrés par les programmes de dépenses publiques. Or, le fardeau social de la taxation – ou en termes plus techniques le coût marginal social des fonds publics – tout en variant sensiblement en fonction de la structure des taxes et des assiettes utilisées, reste sensiblement supérieur à 1\$ par dollar de recette fiscale supplémentaire. Si une éventuelle révision de l'assignation et de la répartition des assiettes fiscales entre les gouvernements ne s'accompagne pas des taxes plus « intelligentes », qui réduisent ces pertes d'efficacité et de bien-être, supportées (inégalement d'ailleurs) par l'ensemble des individus, l'exercice devient en porte-à-faux. En d'autres mots, une réflexion sur le partage des revenus fiscaux dans l'USEC ne peut se faire indépendamment de la question de la composition du panier des taxes. Les travaux en économie indiquent que ce n'est pas seulement le poids des impôts et des taxes dans l'économie qui importe pour maintenir la compétitivité et créer un contexte favorable à l'augmentation du niveau de vie mais la structure fiscale, c'est-à-dire l'utilisation relative des différentes taxes et la structure de chaque taxe.

Plus encore, des travaux économiques qui portent plus directement sur les facteurs de croissance économique identifient non seulement la composition du panier des taxes, mais aussi l'usage que font les gouvernements des deniers publics. Dans l'explication «classique» de la croissance, les moteurs étaient l'accroissement naturel de la population et le progrès technologique qui venait par soi-même, sans l'influence du gouvernement. La taxation ne se faisait sentir que sur les parts relatives des revenus de travail et de capital. Or, les avancées plus récentes en science économique tendent à montrer que la croissance et les innovations technologiques dépendent de l'accumulation de capital humain et physique, laquelle peut être affectée par la taxation et les dépenses gouvernementales.¹ Ainsi, des dépenses publiques relativement plus «productives», à recettes fiscales données, peuvent accroître le rythme de la croissance, comme le montrent les études récentes dans ce domaine.²

Taxer et dépenser efficacement sont les meilleurs leviers pour rehausser la croissance des emplois et des revenus. Et, de façon plus importante, la croissance des revenus crée le support politique nécessaire pour assurer un système fiscal équitable et financer les biens et services publics nécessaires pour supporter cette croissance et répartir les gains qui en découlent.

Sur les dépenses sociales et leur endogénéité relative : Les programmes qui procurent des biens et services publics au sens large (incluant l'atténuation des inégalités économiques et la réduction de la variabilité du revenu ou de la consommation associée aux différents aléas de la vie en société) jouent un rôle efficace et utile lorsque leurs retombées sociales (en termes des avantages rendus ou de coûts sociaux évités) sont importantes; et, lorsqu'ils n'entraînent pas des changements pervers importants des comportements économiques ou des effets secondaires indésirables. Les programmes de la sécurité du revenu, notamment, permettent d'illustrer l'arbitrage délicat à réaliser en termes des coûts d'incitation et des bénéfices de protection : plus l'emphase est mise sur « l'indemnisation » plutôt que sur des stratégies pro-actives ou des actions à long terme de prévention, plus les groupes visés agiront stratégiquement pour en tirer un bénéfice. La conséquence sera une croissance des dépenses de programme. Le même phénomène s'observe dans le secteur des « services sociaux ou d'éducation » quant le gouvernement fixe des paramètres à incidence budgétaire. À titre d'exemple, dans les services de garde, le tarif est « gelé » depuis plusieurs années à 5\$ par jour et par enfant, les hausses de salaires sont « décrétées » et en principe l'offre de places doit répondre à la « demande » des parents. Il n'est donc pas étonnant que les dépenses publiques directes en services de garde soient passées de 209 millions \$ en 1995 à environ 1,2 milliards \$ en 2001-2002 (selon les crédits budgétaires).

Sur la croissance des dépenses en santé : Il est clair que les dépenses publiques en santé constituent une responsabilité budgétaire importante pour les provinces. Cependant, la

¹ L'accroissement de la population relève sur le long terme des comportements de fécondité qui peuvent être influencés par le contexte économique, la fiscalité, les transferts et les dépenses publiques. Dans une certaine mesure le gouvernement peut agir sur cette croissance notamment par sa politique d'immigration.

² Voir, pour ce type d'évidences concernant les pays de l'OCDE, R. Kneller *et al.*, « Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries », *Journal of Public Economics*, 1999, 74, 171-190.

croissance des dépenses depuis 20 ans n'a pas été catastrophique pour les finances publiques provinciales, notamment pour le Québec, comme l'indique les informations présentées au tableau 1. Évidemment, la direction des changements démographiques prévisibles, avec la poursuite de l'augmentation de l'intensité des services de santé et du taux de croissance de la rémunération des « producteurs » sans changements de productivité (et du taux de croissance de l'économie) vont créer de fortes pressions à la hausse sur les budgets publics dévolus à la santé. Ce sont les incitations mises en place par la façon dont le système est financé et administré qui pourront conduire à une certaine viabilité économique et éviter les tensions sociales entre les régions et les générations.

Tableau 1 : Dépenses des provinces en santé, 1980 et 2000, 1990-1991 et 2001-2002 pour le Québec

	Relativement au PIB		Relativement aux revenus des provinces		Relativement aux revenus autonomes des provinces	
	1980	2000	1980 [1990-1991]	2000 [2001-2002]	1980 [1990-1991]	2000 [2001-2002]
Canada	5,0	6,1	27,4	29,9	35,2	34,5
Terre Neuve	7,9	9,5	23,6	28,8	46,3	52,8
Île du Prince Édouard	7,4	7,9	23,8	26,9	51,1	43,8
Nouvelle Écosse	6,2	7,3	27,0	29,5	51,9	44,8
Nouveau Brunswick	5,9	7,4	24,5	25,7	43,7	36,9
Québec	6,5	6,5	30,4	26,7	40,9	31,1
			[31,0]	[27,8]	[38,7]	[34,1]
Ontario	4,4	5,5	30,9	33,8	38,1	36,7
Manitoba	5,3	8,2	29,5	33,9	48,7	44,8
Saskatchewan	4,9	6,5	23,2	29,7	26,9	35,6
Alberta	3,5	4,9	16,7	26,5	17,9	28,7
Colombie britannique	5,0	6,9	30,6	30,0	37,1	32,8
Territoire du Nord-ouest	3,7	9,2	8,8	21,1	63,7	143,8
Territoire du Yukon	3,2	7,0	11,1	15,3	28,8	46,6

Sources : Pour les années 1980 et 2000, W. Robson, « Will the Baby Boomers Bust the Health Budget? », Commentary No. 148, C.D. Howe Institute, février 2001, tableau 1 (calcul de l'auteur à partir des informations de l'Institut canadien d'information sur la santé; les Comptes économiques provinciaux et les Comptes sur le revenu et les dépenses nationales). Pour les années 1990-1991 et 2001-2002, calcul des auteurs du mémoire à partir des informations de l'Institut canadien d'information sur la santé, tableau C.5.1 et Discours sur le budget, ministère des Finances du Québec, p. 34 et p. 31.

Partenariat et concertation Dans les pays démocratiques au cours des derniers vingt ans, on a repensé sérieusement le rôle de l'État. Le débat sur l'organisation sociale a dépassé la dichotomie marché versus État ou les extrêmes entre État minimal et État thaumaturge. D'abord, il est devenu clair qu'un appareil gouvernemental centralisé et lourd est incapable d'interpréter l'information nécessaire à la gestion efficace d'une économie petite, ouverte, dépendante des grands blocs commerciaux et hétérogène dans ses régions. Ensuite, dans une économie fondée sur la connaissance et le changement technologique, l'atteinte de l'efficacité dans la gouvernance et la gestion de l'économie et du social passe plus par des formes mixtes d'organisation avec le secteur privé et des partenariats avec les entreprises où l'intervention de l'État devient plus modeste et, mais aussi, plus utile. Enfin, l'émergence de citoyens plus exigeants sur la qualité des services mais refusant de payer plus de taxes, a rendu la bureaucratie moins taylorienne et

omnipotente, commandant des interventions publiques plus subtiles dans un contexte où il fallait faire plus et mieux avec moins de ressources. Une société où le partenariat avec les citoyens devient ainsi plus important, ceux-ci ne pouvant plus exclusivement faire des réclamations et détenir des créances. Un État aussi plus subsidiaire, qui assure le développement à long terme et organise la socialisation des risques liés aux mutations de la société et à l'adaptation d'une économie qui est en constante transformation. Ces propos sur les rôles nouveaux de l'État post-moderne peuvent sembler éloignés de l'USEC. Ils ne le sont pas dans le contexte d'une décentralisation des pouvoirs de taxation. Afin de conserver les gains d'efficacité importants découlant d'une décentralisation des biens et services publics qui s'accompagne aussi d'une décentralisation fiscale importante, il faut un niveau élevé d'harmonisation et de coordination dans la façon dont les taxes sont structurées en termes d'assiettes et de taux ainsi qu'un esprit de partenariat dans l'assignation et le partage des assiettes fiscales. Autant les citoyens s'attendent à un État qui puisse se transformer autant ils vont accorder une prime politique à la collaboration et aux partenariats inter-gouvernements.

3. Les objectifs, les principes et les défis d'une union sociale et économique efficace et équitable

Les objectifs

L'USEC assure de fait les bénéfices que recherchent les pays qui décident de former une union économique ou de participer à des accords de libre échange. Ces bénéfices sont l'accès libre à un large marché commun de biens, de services, du travail et du capital; des droits de citoyenneté peu importe où les personnes décident de résider et de travailler ainsi qu'un ensemble complet de ces institutions communes et essentielles à la gouvernance et à la régulation d'une économie de marchés.

En outre, l'USEC permet de rendre disponible plus efficacement certains biens et services publics qui ont caractère fortement collectif en exploitant les économies d'échelle ou les effets externes qui sont associés aux programmes de dépenses et de taxation. Les domaines qui illustrent bien ce type d'intervention publique sont la «protection» contre les menaces (extérieures, intérieures), l'aide et le soutien au développement des pays moins nantis, l'environnement, la justice, la régulation monétaire et financière, etc. Ce que l'on qualifie souvent de services sociaux (la santé, l'éducation, la protection contre les risques de perte ou de variabilité de revenu) sont de même nature. Néanmoins, ils ont pris plus d'importance dans les sociétés modernes et dynamiques, c'est-à-dire qu'ils doivent constamment s'adapter aux changements et à certains « chocs » internes ou externes. Les citoyens s'attendent et exigent de leurs gouvernements que les programmes publics soient efficaces et innovateurs : qu'ils améliorent le bien-être des citoyens et évoluent avec des besoins de la population qui changent ! Et, en particulier, que les programmes favorisent l'égalité des chances, atténuent les inégalités économiques et réduisent l'insécurité économique associée à la vie sociale dans un monde d'interdépendances.

Les principes

Comment organiser les activités qui contribuent à l'efficacité économique et favorisent le climat de consensus social propice à une plus grande coopération entre les individus ? Pourquoi diviser les tâches, par hypothèse simplificatrice, entre deux niveaux de gouvernements ?

Les avantages d'un système de gouvernance décentralisé; ces avantages bien connus sont :

1. Une meilleure prise en compte des besoins et des préférences des citoyens.
2. Une plus grande efficacité dans l'organisation des biens et services publics, notamment par le jeu de la concurrence intergouvernementale.

3. Un degré plus élevé d'expérimentation et d'innovation conduisant à de nouvelles solutions aux problèmes et aux nouveaux défis.

Les désavantages d'une décentralisation des interventions publiques et de la fiscalité; les faiblesses qui accompagnent la décentralisation sont liées à des problèmes d'efficacité et d'équité. Ils sont de trois ordres:

1. Les problèmes d'efficacité productive : les effets externes associés à certains biens et services publics sont moins susceptibles d'être pris en considération par les gouvernements plus « locaux ». Il y a aussi la perte des économies d'échelle découlant d'une décentralisation poussée.
2. Les problèmes d'inefficacité fiscale : A. La décentralisation fiscale introduit des disparités de bénéfices fiscaux nets (différences entre panier des biens et services publics et les prélèvements fiscaux) entre les citoyens des provinces dans la mesure où les potentiels fiscaux sont inégalement répartis; B. La perte d'économies d'échelle dans la perception fiscale (qui augmente les coûts des prélèvements fiscaux); C. La création d'externalités fiscales horizontales (entre provinces) provoquées par la concurrence fiscale que peuvent se livrer les gouvernements provinciaux et par les diverses stratégies d'« exportation » des taxes qui peuvent être adoptées; D. La création d'externalités fiscales verticales (entre les provinces et gouvernement fédéral) : dans la mesure où les assiettes se chevauchent et sont occupées conjointement avec le fédéral, les taxes et impôts prélevés par les provinces influencent les revenus fiscaux du gouvernement fédéral et la taille des assiettes fiscales. Cette situation peut conduire à des niveaux de taxes trop élevés car le coût social agrégé des fonds publics n'est pas en considération par les provinces dans leurs décisions de taxation. Le même genre d'effet d'interaction peut se produire dans certains programmes de dépenses et conduire dans ce cas à des niveaux de dépenses insuffisants.
3. Les problèmes d'équité : Le problème du traitement différencié horizontalement des individus se pose dans la mesure où les gouvernements provinciaux ont des potentiels fiscaux différents leur permettant de fournir des biens et des services publics avec un effort plus faible. Les interactions fiscales horizontales (entre provinces) et verticales (entre provinces et le palier fédéral) précédentes peuvent donner lieu à des situations qui laissent à désirer sur le plan de l'équité. Un degré important de concurrence fiscale entre provinces peut les conduire à réduire le caractère redistributif de leurs programmes de dépenses; ou encore lorsqu'une partie du fardeau des taxes provinciales est transmise au palier fédéral.

Tous ces problèmes sont présents à divers degrés dans l'USEC et bien identifiés dans la littérature scientifique. Cependant, leur ampleur au plan empirique est moins bien documentée, ce qui n'est pas sans soulever des difficultés pour suggérer les meilleurs arbitrages à faire. On s'attendrait à cet égard à ce que la Commission soit explicite quant aux problèmes qu'elle considère les plus importants.

Les solutions pour mitiger les désavantages;

diverses solutions existent pour conserver les avantages de la décentralisation et réduire les inconvénients de la décentralisation fiscale. Elles sont de deux types :

1. L'utilisation de programmes de transferts inter-gouvernementaux. Au Canada, il y a une longue tradition d'expérimentation concernant les diverses formules possibles de transferts.
2. L'utilisation de standards nationaux; la coordination des politiques; l'harmonisation fiscale et des accords de perception fiscale font partie de l'arsenal des moyens.

Des avantages et des désavantages de la décentralisation découlent deux grands principes directeurs qui sont conditionnés par le degré de mobilité et d'homogénéité caractérisant la société.

Le premier principe suggère de ne pas décentraliser les dépenses pour les biens et services qui ont une large portée en termes de retombées sociales (par leur caractère d'indivisibilité, d'externalité, d'économies d'échelle). Dans le cas de la sécurité du revenu, le principe suggère des programmes moins décentralisés si avec la centralisation l'arbitrage assurance-efficacité («mutualisation» et diffusion des risques) est amélioré. Également, dans le cas où les effets de redistribution des revenus seraient ceux qui sont recherchés avant tout ou pour eux-mêmes.

Le deuxième principe suggère de centraliser les assiettes fiscales qui sont les plus mobiles, c'est-à-dire plus sensibles à des différences et à des variations des taux ou de structure fiscale. Et, en revanche, de décentraliser celles qui se rapprochent le plus des bénéficiaires des interventions publiques, qui sont les moins coûteuses en termes d'administration (pour le gouvernement et pour les contribuables) et qui sont moins stratégiques lorsque l'objectif premier est de financer un programme de redistribution du revenu. La division et le chevauchement des assiettes fiscales entre les gouvernements ne posent pas de problème particulier dans la mesure où les mêmes critères d'efficacité, d'équité, de transparence et de simplicité administrative devraient s'appliquer. Bref, l'adoption de règles du jeu qui sont communes et flexibles.

Trois défis majeurs

Des services de santé de qualité et accessibles Le système de santé combine une surconsommation de certains soins ou services médicaux dans plusieurs domaines et une sous-consommation dans d'autres domaines. Ce système est soumis à un rationnement sévère, décidé souvent arbitrairement et de façon hiérarchique. À notre avis, la meilleure façon de faire face au défi de la croissance de la demande de soins de santé de qualité et d'assurer un accès équitable avec des niveaux de protection adéquats consiste à adopter une approche philosophique fort différente de celle de la monopolisation publique des services de santé. D'ailleurs, celle-ci a pour effet secondaire de rendre ce secteur d'activité peu dynamique (au Canada et au Québec nous exportons la main-d'œuvre

spécialisée, éduquée dans le système public et formée dans le système public de santé et nous importons les « innovations » de l'étranger). Une approche plus novatrice combinerait les éléments suivants : une part de coassurance avec des plafonds; le recours à des mécanismes de prix afin de réguler l'offre des services parmi les producteurs et un mécanisme pour mieux répartir les coûts entre les générations. Comme, par exemple, la constitution d'un fonds pour payer les services d'hébergement futurs aux personnes tel que le proposait la « Commission Clair » sur les services publics de santé. (L'Allemagne depuis 1995 a mis en place un tel fonds à l'aide d'une taxe de 1,7% sur les revenus bruts de travail). Une telle approche si elle implique d'une part l'abandon de la formule de partage ad-hoc ou conditionnelle des coûts entre les gouvernements provinciaux et fédéral, elle ne signifie pas pour autant que le gouvernement se retire du financement. Il resterait le principal « payeur » mais en mettant « l'argent » entre les mains des consommateurs et des producteurs de services en fonction de leurs performances et réalisations. Cette approche implique de pratiquer la décentralisation et de faire confiance aux mécanismes d'incitation qui découlent de sa mise en place. La « guerre » de pouvoir et d'image que se livrent les deux paliers de gouvernement au titre du financement des services publics de santé est antinomique avec une telle approche de décentralisation.

Un filet de sécurité du revenu modernisé Les gouvernements jouent un rôle d'efficacité sociale essentiel en favorisant la mise en place de différentes formes d'assurances collectives protégeant les individus notamment contre les risques suivants : risque de chômage (et d'accident de travail), risque de maladie, risque associé à l'âge et à la retraite, risque de pauvreté temporaire et permanente chez les adultes (et par ricochet chez les enfants) ainsi que les risques de déqualification et d'obsolescence professionnelle. À cet égard, lorsque les gouvernements s'éloignent des principes généraux d'assurance, les coûts en termes de perte d'efficacité et d'équité peuvent être très importants. Les hésitations concernant les nombreuses réformes de l'assurance-chômage l'illustrent : comme système de transferts inter-provinciaux et intersectoriels il peut devenir très coûteux, favoriser un mode de gestion de la main-d'œuvre pervers et être considéré par les travailleurs comme un régime complémentaire de sécurité du revenu. L'interdépendance des économies (la « globalisation »), l'économie du savoir, la hausse des rémunérations des travailleurs fortement qualifiés (et corrélativement la baisse de la demande de travail et des rémunérations des travailleurs moins qualifiés), l'importance du savoir technologique et de l'information impliquent de revoir certaines stratégies afin de « moderniser » le système de la sécurité du revenu.

Une stratégie justifiable au plan économique pour améliorer le bien-être et le revenu des personnes avec de faibles revenus et, notamment celles avec de faibles qualifications et compétences, est d'investir dans les personnes les plus compétentes, les taxer et redistribuer les revenus fiscaux aux plus « pauvres ». Cette stratégie est poursuivie implicitement par le gouvernement du Québec qui subventionne la création d'emplois et réduit les taxes des entreprises dans les secteurs porteurs de la nouvelle économie. Le conflit ici est entre l'efficacité économique et des valeurs sociales et non pas directement entre efficacité et justice sociale au plan économique. La société accorde de la valeur au travail au-delà des ses aspects pécuniaires. Faire un travail est aussi un acte de dignité individuelle. Il apporte des bénéfices généraux aux familles, à l'environnement des

jeunes enfants et il confère des bénéfices aux communautés où vivent les personnes et à la société. Alors la société peut être d'accord pour subventionner des emplois moins « inefficaces » ou à faible productivité. De fortes subventions incitent les personnes à opter pour des activités de travail. Cependant, le mécanisme des subventions à l'emploi est fort différent de celui de subsides à l'investissement en formation. Par ailleurs, sur un plan plus systémique, il y a un consensus large qui émerge dans la communauté scientifique que la meilleure forme de protection à long terme est d'investir dans les enfants de la naissance jusqu'aux études post-secondaires.

La « révolution » du capital humain La qualité du capital humain d'une société est devenue l'ingrédient essentiel pour assurer le dynamisme et la compétitivité de l'économie et asseoir la prospérité future d'une société. Les individus avec des niveaux élevés d'éducation et de formation professionnelle développent des habilités et des compétences qui sont fortement valorisées par le marché du travail. Elles le sont plus qu'autrefois, ce qui accroît – on a tendance à l'oublier - l'incitation à les acquérir et à choisir les occupations où ces habilités sont récompensées. De même, le marché récompense fortement l'entrepreneuriat, l'originalité et la création. On peut donc comprendre pourquoi il y a une hausse des activités d'innovation et de création. Beaucoup d'entreprises ont été créées dans de nouveaux domaines et elles ont connu une croissance fulgurante. De plus, les nouvelles technologies favorisent ceux qui ont le plus de qualifications au détriment des moins qualifiés. Les économies se sont transformées considérablement au cours des dernières décennies : la production de services domine maintenant très largement celle des biens, alors que la production de ceux-ci incorpore tant du capital physique que des expertises techniques provenant du capital humain. En ce qui concerne l'obtention de capitaux pour financer des investissements, l'innovation, la recherche-développement, la réduction de distorsions institutionnelles, la réduction des intermédiaires ainsi que la diminution des coûts de transactions financières ont rendu plus accessible et moins onéreux l'obtention de capitaux permettant de financer une multitude de projets et d'idées.

Comment utiliser judicieusement les ressources rares de la société ? Les évidences empiriques de la recherche si on les prend au pied de la lettre suggèrent que la stratégie la plus porteuse à long terme soit d'investir dans les très jeunes, d'améliorer les apprentissages de base et les compétences sociales et puis de hausser les taux de réussite à l'école secondaire et, enfin, de favoriser la poursuite des études post-secondaires dans tous les domaines.

La politique fiscale peut jouer un rôle important à cet égard. Les dispositions fiscales actuelles des régimes de taxation du revenu des particuliers et des sociétés sont plus favorables à formation du capital humain que du capital physique; plus favorables aux travailleurs les plus qualifiés et à plus haut revenu (qui investissent et profitent le plus de la formation en emploi); et plus favorables à l'investissement dans la formation sur le tas que dans l'éducation formelle (les coûts de formation en emploi sont déductibles pour l'employeur et récupérés par des salaires plus faibles durant la période de formation). Une taxe proportionnelle sur le capital humain (c'est-à-dire sur le revenu de travail) entraînerait moins de distorsions. En d'autres mots, le coût pour un individu d'investir dans son capital humain est le coût en termes des salaires perdus durant sa période de

formation initiale ou des périodes ultérieures en cours d'emploi ainsi que les frais de scolarité et coûts afférents. Dans la mesure où ces derniers sont déductibles d'impôts, une taxe sur les salaires a peu d'effets négatifs sur l'accumulation de capital humain. Ceci suggère que les taxes sur le capital humain doivent être augmentées et les taxes sur le capital physique diminuées pour mieux promouvoir la croissance de salaires. Une approche similaire est de taxer le revenu dépensé sur une base personnelle. De telles réformes fiscales sont ignorées ou ne sont pas présentées (ou fausement) dans les discussions publiques parce que les dirigeants politiques sont trop inquiets de la perception appréhendée par l'opinion publique devant de telles modifications. C'est-à-dire, qu'elles seraient perçues comme favorables au « capital » et ainsi aux plus « riches ». Cependant, le point crucial est que des niveaux plus élevés de capital (et donc d'investissements) dans l'économie augmentent les salaires de tous les travailleurs - qualifiés et non qualifiés - d'une façon plutôt uniforme et sans effet notable sur l'inégalité. En d'autres mots, les taux tendanciel de croissance des emplois de tous les types de qualification, des salaires et de la consommation vont de pair avec le taux d'accumulation du capital humain et physique.

Et des contraintes ou défis externes

L'évolution prévisible de la fiscalité avec la « globalisation » et la croissance de la technologie de l'information

Il fut un temps où la politique fiscale pouvait répondre principalement à des considérations domestiques sans porter trop d'attention à celles qui existaient ailleurs. Les taux de taxes, les assiettes fiscales, la composition du panier de taxes et les incitations fiscales pouvaient être décidées du point de vue de leurs effets « domestiques », en considérant que leurs ramifications « externes » étaient secondaires. Ce n'est plus le cas. Cette nouvelle perspective découle de plusieurs facteurs, qui tombent tous sous le chapeau de la « globalisation » : l'interdépendance des économies, la baisse des barrières au commerce, la réduction des coûts de transaction, la montée du capital « intangible » avec ses rendements financiers et à l'échelle importants, l'augmentation de la concurrence venant de la déréglementation dans la plupart des secteurs d'activité, l'accès accru au capital provenant des innovations financières, etc. Ces tendances doivent être prises en considération plus explicitement dans l'élaboration d'une politique stratégique de taxation et de dépenses publiques. La dimension fédérale-provinciale fait aussi partie de cet environnement.

Mobilité du capital, des travailleurs spécialisés (et de certains produits)

Le phénomène de la mobilité implique qu'il est préférable de taxer plus les assiettes fiscales les moins mobiles et, mieux, d'élargir les assiettes fiscales et de baisser en contrepartie les taux. La taxation du revenu des particuliers soulève le dilemme suivant : les décisions de travail (participation au marché du travail, modalités de participation, etc.), d'épargne et d'investissement (financier et en capital humain) sont fortement influencées par les taux marginaux de taxation (incluant les taux associés aux programmes de transferts). Des taux marginaux plus faibles et plus forfaitaires sont davantage susceptibles de mettre en place des incitations financières plus favorables. Par ailleurs, une baisse des taux moyens de taxation (une variable plus stratégique dans la

décision de mobilité des travailleurs hautement qualifiés selon les évidences empiriques) profite plus aux travailleurs à revenu modeste et moyen.

La taxation du rendement du capital illustre aussi le même type d'arbitrage. L'analyse conventionnelle de l'incidence des taxes sur le rendement du capital des sociétés indique d'une part que c'est le taux marginal effectif qui est le déterminant le plus important des décisions d'investissement et, d'autre part, que le rendement après taxe peut rester le même une fois que le capital s'est ajusté avec comme conséquence que le fardeau est supporté par les facteurs les moins mobiles. Un régime fiscal des sociétés plus neutre et comportant moins d'ingérences signifie que ce sont tous les travailleurs, peu importe leurs qualifications, qui bénéficieront de la présence de plus de capital.

Le commerce électronique, en particulier entre entreprises, va aussi avoir des effets sur la formulation de la politique fiscale et sa gouvernance. Un premier effet est de réduire les coûts de transactions indépendamment des frontières géographiques et de la taille des entreprises. Un deuxième effet avec la « dématérialisation » des produits (p.e. musique, services conseils, ...) est de rendre plus difficile la définition de la source, l'origine et la destination, de la production et de la consommation et donc de déterminer où et qui a produit et consommé les produits. Un dernier effet est la frontière plus floue entre produits tangibles et intangibles. À cet égard, les états américains compte tenu de l'hétérogénéité de leurs règles et structures fiscales concernant leurs taxes de vente ont pris conscience que ces développements pourraient conduire à terme pour certains à une érosion de leur assiette fiscale mettant en péril l'équilibre de leurs finances publiques.

La mobilité, peu importe les raisons (la principale étant évidemment que les personnes veulent améliorer leur bien-être et celui de leur famille), a des implications sur le taux de croissance de l'économie, le développement de la société et le financement du secteur public. Plusieurs biens et services publics ont un caractère d'indivisibilité dont le prix fiscal baisse lorsque plus de contribuables participent à son financement. Au Québec, la perte cumulative nette d'un peu plus de 600 000 citoyens entre 1962 et 1998, (voir Statistique Canada, Matrices Cansim 6197, 6198, 9243 et 9244) par le jeu de la migration vers d'autres provinces, rend pour lourd pour les citoyens qui restent le fardeau du financement du secteur public. D'autres provinces sont actuellement aux prises avec le même phénomène dont en particulier Terre Neuve et la Saskatchewan. La migration des travailleurs hautement spécialisés cumulativement peut aussi avoir des effets importants. À titre d'exemple, le départ d'une centaine de médecins peut paraître négligeable par rapport au nombre total qui pratiquent la médecine. Dans l'immédiat; la société perd son investissement en éducation et en formation, compte tenu des fortes subventions publiques versées pour l'éducation supérieure et du fait que les rendements (des investissements en éducation et en formation) sont pour l'essentiel captés par les individus sous la forme de flux de revenus de travail plus élevés. Ces personnes doivent être remplacées, ce qui prend plusieurs années. Le flux de taxes qu'ils auraient payé est accaparé par d'autres gouvernements. La perte de personnes hautement spécialisées qui s'accompagnent aussi souvent d'emplois spécialisés réduit la densité du marché du travail. Les évidences empiriques indiquent que les « agglomérations » de travailleurs et d'entreprises ont tendance à faire boule-de-neige et croître, non pas parce qu'ils dégagent

des « effets externes » (les idées viennent de partout et non pas par la fréquentation des mêmes lieux de socialisation) mais parce que la densité signifie qu'il est plus facile de changer ou de retrouver un emploi dans le même domaine d'activité ou de spécialisation. Les travailleurs apportent avec eux leur savoir-faire qu'ils partagent et transmettent à leurs pairs.

Tendances des finances publiques et de la fiscalité dans les pays développés

Plusieurs tendances communes se dégagent dans les pays développés. Les gouvernements centraux se sont départis ou ont privatisé ces entreprises qui autrefois étaient considérées comme devant faire partie du champ des responsabilités de l'État ou des services publics : télécommunications, électricité, eau, transport, infrastructures de toute nature (autoroutes, aéroports, ports, etc.). Ils ont décentralisé une partie de leurs dépenses vers d'autres paliers de gouvernement. La baisse relative de leurs dépenses et responsabilités s'est souvent accompagnée d'une baisse générale des prélèvements fiscaux, en particulier au titre des recettes fiscales tirées des sociétés et des revenus des individus. La tendance à la baisse ou à la concurrence fiscale entre pays concernant la taxation des revenus du capital est manifeste. Notamment, plusieurs pays ont introduit des dispositions dans leur régime de la taxation du revenu des particuliers visant à taxer avec des taux différenciés ou privilégiés le revenu provenant du capital et les autres revenus (p.e. la Suède). Ce qui a conduit tant l'OCDE que l'Union européenne à réfléchir sur les caractéristiques inacceptables des régimes fiscaux en termes de concurrence fiscale néfaste (voir, à titre d'exemple, OCDE, *Harmful Tax Competition : An Emerging Global Issue*, Paris, 1998). On observe également des changements dans la composition du panier des taxes : soit une hausse des revenus provenant des taxes à la consommation, des taxes prélevées directement sur le revenu de travail, des taxes sur la propriété foncière et du recours accru à des frais d'utilisation.

Enfin le vieillissement de la population a amené les gouvernements à revoir le mode de financement des retraites pour réduire le recours à la « répartition » (par opposition à la capitalisation) et améliorer l'équité intergénérationnelle des régimes existants. Par ailleurs, la hausse de la proportion des personnes plus âgées dans la population et l'amélioration considérable de leur niveau de vie relatif (dans le temps et par rapport au reste de la population) rend celles-ci plus importantes comme source de revenus fiscaux. Les sources de revenu viennent de la taxation de la consommation et des patrimoines. À l'égard de la taxation des héritages, des grandes fortunes ou des patrimoines, le Canada fait d'ailleurs bande à part par rapport à la plupart des autres pays développés qui ont de telles taxes y compris les États-Unis (du moins encore pour plusieurs années).

4. Quelques faiblesses de l'USEC actuelle

Nos commentaires sur les faiblesses de l'USEC découlent des principes qui peuvent orienter la mise en place d'une USEC plus « performante » au titre des interventions gouvernementales et compte tenu des nouveaux défis à relever.

A. Un transfert canadien en santé, éducation et services sociaux (TCSPS) incohérent et dysfonctionnel

Les services de santé, l'enseignement post-secondaire et l'aide de dernier recours ont toujours occupé une place de premier plan dans les accords fiscaux entre le gouvernement et les provinces. Les modalités de partage des coûts mises de l'avant par le gouvernement fédéral à l'origine avait pour but de favoriser le développement de ces services sociaux (relevant constitutionnellement des provinces). Deux autres principes importants étaient en jeu : a) que les gouvernements provinciaux étant mieux informés des besoins et préférences de leurs citoyens, les incitations à fournir les services sous les formes désirées étaient présentes; b) que les incitations à faire efficacement étaient aussi présentes compte tenu que les provinces étaient parties prenantes au financement et non pas seulement des organismes de livraison des services. Les formules subséquentes de partage du financement ont eu plutôt pour effet de favoriser la hausse des coûts et entraîné le gouvernement fédéral à réduire unilatéralement sa contribution. Le TCSPS est devenu une formule de financement mi-chair mi-poisson qui ne repose ni sur les dépenses de programme, ni sur la répartition provinciale de la population, la situation économique ou la capacité fiscale des provinces. Le partage des responsabilités de financement en santé notamment ne favorise pas des actions responsables de la part des gouvernements en termes d'efficacité. Il n'y a pas non plus d'évaluation des programmes et de la performance relative des institutions qui livrent les services de santé.

Dans le cas du financement de l'enseignement supérieur il n'est pas clair, à notre avis, qu'il y a un problème avec le TCSPS. Une plus grande partie du financement fédéral est maintenant dirigée vers la recherche. Ce financement a aussi été fortement augmenté ces dernières années. L'information et la formation (y compris le soutien international en matière de formation) provenant de la recherche est un bien public. De sorte que le soutien ou les subventions centralisées sont plus efficaces. Cette orientation récente apparaît souhaitable (sous réserve des commentaires de la sous-section D plus bas). Par ailleurs, par rapport au pays de l'OCDE, le Canada est celui qui consacre le plus de dépenses publiques en proportion de son PIB à l'enseignement supérieur et où la part publique du financement de l'enseignement supérieur est la plus élevée. La part assumée par les premiers bénéficiaires de l'enseignement supérieur a augmenté fortement ces dernières années dans la plupart des provinces. Cette situation découle sans doute de la baisse du TCSPS et de la volonté des gouvernements provinciaux de ne pas augmenter leurs transferts en faveur des institutions d'enseignement post-secondaire (en fait, ceux-ci ont diminué considérablement en termes réels, entre 1988 et 1998, dans la plupart des provinces). La question de politique pertinente est de savoir si ces subventions doivent être augmentées ou réduites. Les discussions sur cette question reposent sur la croyance

que les contraintes de crédit sont importantes dans la poursuite des études supérieures et le mythe que l'éducation supérieure produit des externalités importantes (des bénéfices engrangés par les tiers au-delà de la hausse des rémunérations captées par les diplômés). Les évidences empiriques indiquent que les contraintes de crédit à court-terme ne découragent pas la participation à l'enseignement supérieur. Elles suggèrent que les facteurs de long terme (préparation à l'enseignement supérieur, succès scolaire passé, motivation, attentes) structurés par la famille et les environnements institutionnels ou non expliquent la relation positive entre le revenu familial et la poursuite d'études post-secondaires. L'effet distributif d'un tel niveau de subventions publiques soulève une question d'équité (en 1995, plus de 32% des étudiants inscrits en première année à l'université provenant de familles ayant un revenu familial supérieur à 70 000\$ alors que 20% seulement des familles comparables disposaient du même niveau de revenu). Enfin, la grande mobilité (interprovinciale ou internationale) des diplômés de l'enseignement supérieur soulève d'autres types de questions d'équité et d'efficacité pour le financement public.

B. Des programmes en matière de réduction des inégalités économiques et d'atténuation de l'insécurité du revenu peu efficaces

Nous pensons que les deux paliers de gouvernement n'ont pas été innovateurs dans ce domaine.³ On peut convenir que les programmes existant puisent aux trois grandes approches dans ces domaines : 1. encouragement à gagner plus (accroissement de la demande des travailleurs peu qualifiés, amélioration de l'employabilité et des qualifications) afin de renforcer la différence entre le revenu du travail et le revenu d'assistance sociale; 2. suppléments ajoutés aux faibles revenus tirés du travail par d'autres sources de revenu (assistance sociale, mesures fiscales telles que les crédits remboursables ou des prestations fiscales pour les enfants à charge); 3. atténuation des effets négatifs ou dommageables de la pauvreté par des bénéfices en nature (en santé, en habitation, en éducation) aux personnes et familles à faible revenu.

Cependant, les évidences empiriques indiquent que l'accroissement du revenu familial au-delà d'un certain seuil permettant de couvrir, par exemple, les besoins matériels de base des enfants, ne corrige pas les problèmes associés à la pauvreté des enfants et d'améliorer significativement leurs chances futures de succès. En revanche, on a observé que les programmes qui procurent des bénéfices en nature (tels que le « counselling » alimentaire, les suppléments alimentaires aux femmes monoparentales enceintes ou aux très jeunes mères pauvres, les programmes alimentaires à l'école, l'éducation précoce aux enfants d'âge préscolaire de milieux défavorisés) donnent des résultats importants sur le long terme. Ces programmes sont peu développés au Canada et au Québec et disposent de peu de ressources.

Les transferts que procurent la fiscalité et la sécurité du revenu minimum rencontrent assez bien leurs objectifs lorsqu'ils sont examinés séparément. Mais une analyse plus systémique montre qu'ils créent des effets indésirables sur l'incitation à travailler et sur

³ Par contre, le Développement des ressources humaines Canada a subventionné des programmes expérimentaux extrêmement intéressants sur ce plan.

les revenus de ceux dont le potentiel à gagner un revenu est faible. On peut argumenter que les incitations financières à travailler ne sont pas suffisantes, compte tenu des frais fixes associés au travail (dont les cotisations sociales) pour rendre intéressante l'occupation d'un emploi. La conjugaison du principal programme de la sécurité du revenu (l'assistance sociale) avec la fiscalité comme instrument de la politique sociale (les prestations payées par les aides fiscales) conduit à des taux marginaux de taxation «confiscatoires» pour des niveaux modestes de revenu. Cette situation se caractérise par deux «trappes». Celle de l'inactivité économique : une forte proportion d'individus est hors marché du travail pour de longues périodes. Ce qui réduit leurs chances d'occuper un emploi dans le futur, accroît le coût des programmes de la sécurité du revenu, affecte le potentiel de l'économie, réduit l'estime de soi et accrédite l'idée qu'il est acceptable pour des personnes aptes au travail de vivre avec le soutien de l'État. Cette situation a des conséquences à long terme pour les personnes (p.e. sur l'épargne et les droits de retraite). Et, par une trappe de pauvreté, puisque le revenu familial après taxes et bénéfices sociaux augmente peu ou pas lorsqu'une personne accepte de travailler ou de travailler plus. La conséquence est le faible rendement financier du travail compte tenu des gains de travail modestes que ces personnes peuvent obtenir sur le marché du travail.

Une emphase indue sur les transferts monétaires aux familles à faible revenu ou à faible qualification. Le programme phare dans ce domaine est la prestation fiscale fédérale pour enfants (la Commission dans ses documents de référence oublie que le gouvernement fédéral consacre environ 8 milliards \$ à ce programme). Les provinces (sauf le Québec) ont trouvé heureuse l'initiative fédérale de bonifier cette prestation. Sans doute parce qu'elles y trouvaient leur compte par les économies réalisées sur leurs dépenses d'aide sociale (dont la part du financement fédéral a été réduit par la baisse du TSCPS). Cependant, plusieurs analystes de la politique sociale sont sceptiques quant aux effets d'une telle politique sur le développement des enfants et sur l'incitation au travail qui sont les principaux objectifs poursuivis par ce programme. L'équité du programme (et des programmes dits de «réinvestissement» des provinces) pose problème dans la mesure où les familles les plus démunies (celles bénéficiant de l'aide de dernier recours) ont été mises de côté dans ces initiatives.

Une emphase indue sur les programmes publics de formation. Les recherches indiquent que pour atténuer les «chocs» provenant du marché du travail les mesures «actives» sont supérieures aux mesures «passives». À l'aide du «surplus» dégagé par l'assurance emploi, les deux paliers de gouvernement ont développé des politiques du marché du travail dites «actives» pour intégrer les personnes en chômage de longue durée, hors marché du travail, avec de très faibles qualifications et peu d'expérience de travail, avec peu d'études formelles ou des qualifications en désuétude. Cependant, les statistiques de l'OCDE indiquent que près de 60% des sommes consacrées aux mesures dites actives au Canada sont dépensées dans le cadre de programmes publics de formation. Ces programmes, abstraction faite des programmes plus ciblés et courts d'aide à la recherche d'emploi, sont essentiellement de la formation donnée en dehors des entreprises privées. La recherche montre que les participants en tirent peu de bénéfices et que ces dépenses sociales ne passent pas le test usuel des avantages/coûts sociaux. La prémisse sous-jacente à tous ces programmes est que les adultes avec peu ou pas de qualifications, que

les bénéficiaires de l'aide de dernier recours aptes au travail ainsi que les travailleurs déplacés plus âgés peuvent être transformés en détenteurs d'emplois bien rémunérés. Malheureusement, la réalité est différente.

Il y a donc, d'une part un déséquilibre entre les dépenses sociales consacrées aux « plus jeunes » et « aux plus vieux », et d'autre part, un déséquilibre entre les dépenses en formation publique et privée. L'analyse économique suggère qu'il vaudrait mieux « investir » ou dépenser là où les rendements financiers et sociaux sont les plus élevés : d'abord pour les jeunes et, pour les plus vieux, les soutenir par des crédits ou des suppléments au travail qui favorisent la formation privée sur le tas.

C. Un mécanisme de réduction des écarts de capacité fiscale approximative avec des effets secondaires pervers

Disons au départ qu'il n'est pas clair dans quelle mesure les disparités interprovinciales au chapitre des « avantages fiscaux nets » pose un problème d'efficience au titre de la mobilité de la main-d'œuvre et devrait par conséquent être pleinement effacées. La recherche indique que les Canadiens sont mobiles et que la mobilité individuelle est un moyen puissant par lequel les individus améliorent leur situation. Les avis sont plus partagés quant à savoir si les transferts du gouvernement fédéral vers les provinces ont inhibé une migration contribuant au développement économique ou au contraire découragé une migration qui aurait autrement défavorisé certaines régions.

La péréquation contribue à améliorer le processus de décentralisation en assurant que les gouvernements provinciaux peuvent soutenir un panier de biens et services publics tout en demandant aux citoyens un effort fiscal comparable. La formule a été perfectionnée au cours des années pour incorporer les principales sources de disparité fiscales. Son élargissement comporte en contrepartie des désavantages. Le « taux de récupération » (la perte de droits de péréquation perdus lorsque la valeur d'une assiette d'une province augmente par rapport à l'assiette de la norme) peut décourager des provinces de soutenir le développement de certaines activités économiques. Certains économistes soutiennent que la formule encourage des comportements stratégiques de la part des provinces et favorise l'adoption de taxes inefficaces ou trop élevées compte tenu que la perte de recettes fiscales découlant d'un déplacement ou d'une réduction d'assiette fiscale se trouve compensée. Les rentes découlant des ressources renouvelables et non renouvelables ne sont pas bien prises en compte, notamment avec l'exclusion de l'Alberta du « régime » représentatif. Comme la formule de « redistribution » est brute (le financement provient des revenus fiscaux fédéraux prélevés dans toutes les provinces sans relation directe avec la capacité fiscale de chacune), la redistribution « nette » opérée est moins transparente et conduit sans doute à des « injustices » entre les provinces.

D. Des « partenariats » pas toujours heureux et une hausse du stress des relations fédérales-provinciales

Le gouvernement fédéral utilisant sa nouvelle marge de manœuvre fiscale a pris l'initiative de nouveaux « partenariats » avec les individus, partageant avec ceux-ci

certains coûts associés aux enfants, aux soins de santé et à l'éducation supérieure. Ces initiatives ont pris la forme tant de dépenses directes (p.e. Bourses du millénaire; prestations fiscales pour enfant; initiative communautaire et nutritionnelle pour enfants défavorisés; subvention aux régimes d'épargne étude) que de dépenses fiscales (p.e. crédit pour services d'hébergement des personnes malades; retrait des RÉER pour formation, non-taxation des bourses d'études). Ces partenariats peuvent se comprendre comme une volonté de développer une stratégie de développement du capital humain. À plusieurs endroits dans ce mémoire nous avons indiqué qu'une telle stratégie est nécessaire mais que les initiatives tant fédérales que provinciales dans ce domaine nous paraissent incohérentes et développées sans synergie avec les gouvernements provinciaux. Si les nouveaux partenariats du gouvernement fédéral n'avaient pour effet que d'augmenter le niveau de stress des relations fédérales-provinciales, cela n'aurait que peu de conséquences. Mais, ils nous semblent discutables sur le plan de l'efficacité et de l'équité.

E. Problèmes associés à la composition du panier des assiettes fiscales

Les gouvernements, une fois les premiers surplus budgétaires apparus, se sont empressés de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers. Ce faisant, ils ont perdu de vue que plusieurs réformes peuvent être apportées aux différents régimes fiscaux ainsi qu'aux parts relatives de chacun dans les recettes fiscales provinciales et fédérales. De telles modifications, à long terme, sont une source importante d'équilibre fiscal.

5. Les améliorations à l'USEC⁴

La question finale à laquelle il faut répondre est la suivante : *Qui devrait faire quoi avec quels instruments de politique ?* La réponse dépend autant de considérations empiriques sur les avantages et les limites associées à différents degrés de décentralisation fiscale (lesquelles la Commission est plus en mesure que nous de mettre en éclairage) que de jugements de valeur sur les mérites des différentes interventions gouvernementales pour favoriser l'efficacité économique, réduire les disparités de bien-être et favoriser l'égalité des chances. Les directions à prendre pour améliorer les résultats de l'USEC nous paraissent indissociables du maintien par les gouvernements d'une forte discipline fiscale sur le long terme. En d'autres mots, le financement des programmes sociaux et des transferts intergouvernementaux tout en étant adéquat et transparent, doit aussi être stable et soutenable pour les différents niveaux de gouvernement. Enfin, il doit être clair que dans notre esprit les améliorations qui peuvent être apportées à l'USEC sont intimement liées à des réformes coordonnées de la politique fiscale et des programmes sociaux. Les suggestions que nous formulons sont les suivantes. Elles forment un ensemble que nous considérons relativement intégré et indissociable.

A. Le transfert canadien en santé, éducation et services sociaux (TCSPS)

Dans sa forme actuelle le TCSPS est insatisfaisant sur les plans de l'efficacité, de la transparence, de la viabilité et de la stabilité. Il devrait être remplacé par un transfert de points de l'impôt personnel du gouvernement fédéral vers les provinces. Articuler une formule de transfert sur la base des besoins nous paraît un exercice périlleux et délicat. Le seul « besoin » qui pourrait être formulé avec un certain caractère d'objectivité et laisser un rôle au gouvernement fédéral dans ce domaine est le nombre de personnes âgées dans la population et leur répartition dans les provinces.

B. Le régime de la péréquation fiscale

Le transfert d'un espace fiscal plus grand dans le champ de la taxation personnelle pénaliserait plusieurs provinces si son rendement fiscal n'était pas diffusé à toutes les provinces. La formule actuelle de péréquation assure cette redistribution inter-provinciale des différences de capacité fiscale. On peut très bien concevoir des changements aux dispositions de base de la formule (le nombre des assiettes considérées, leur mesure, le nombre de provinces retenues pour le régime représentatif, etc.). Mais toutes les « bonifications » qu'on pourrait avancer se traduiraient inexorablement par une croissance des obligations financières du gouvernement fédéral qui exigerait, en contrepartie et on le comprend, de garder un pouvoir discrétionnaire sur la formule. Les faiblesses intrinsèques de la formule - les inefficacités qu'elle génère, les « coûts » en impôts fédéraux et non-visibles assumés par les contribuables de toutes les provinces (bénéficiaires ou non de la péréquation) pour son financement, la prévisibilité des paiements pour les provinces, la complexité, la visibilité, etc. - ne seraient pas corrigées.

⁴ La poursuite de la réduction des barrières à la mobilité interne à l'union va de soi et ne fait pas l'objet de commentaires spécifiques.

Une alternative, attrayante par sa simplicité et sa transparence, serait de développer progressivement une formule de redistribution des capacités fiscales inter-provinciales selon une « approche nette », où les transferts seraient financés ou reçus directement par les gouvernements provinciaux sur la base d'un indicateur macro-économique comme le PIB ou le revenu personnel provincial.⁵

C. Les autres programmes sociaux et leur financement

Outre les services de santé et d'éducation, les gouvernements mettent en œuvre différents programmes sociaux au titre de l'atténuation des inégalités économiques et de la réduction de l'insécurité économique. À cet égard se pose aussi la question de la division des tâches et du financement des interventions.

Le programme de l'assurance emploi a toujours été une source d'inefficacités sur le marché du travail et un programme peu convaincant comme mécanisme de redistribution inter-provinciale du revenu ou de « revenu minimum ». Le programme devrait revenir à son seul objectif légitime : protéger les travailleurs contre le risque de perte de revenu sur une base d'assurance. La contribution actuelle des employeurs est plus que suffisante pour en assurer le financement et dégager un surplus selon les règles de prudence. À moins d'évidences empiriques suggérant le contraire en termes d'efficacité ou d'équité, le programme devrait être national (fédéral) avec des paramètres nationaux. Les autres dépenses assumées par l'assurance emploi (régime de prestations de maternité et de congé parental, formation de la main-d'œuvre, programme de transition et d'adaptation lorsqu'une industrie particulière s'effondre) tombent dans le domaine général des programmes de dépenses sociales. Est-ce que l'intérêt collectif serait mieux servi par un régime décentralisé de prestations de maternité et de congé parental ? Nous n'avons pas de réponse a priori. Cependant la formulation et le développement de tels programmes seraient supérieurs s'ils étaient dissociés de l'assurance emploi. Une telle séparation permettrait de les financer par des prélèvements déplafonnés (avec des gains d'équité importants) sur l'assiette des revenus de travail.⁶ Le transfert des fonds fédéraux de l'assurance emploi, des employés et d'une partie des responsabilités fédérales en matière de formation de la main-d'œuvre a été perçu comme une autre initiative heureuse. Cependant ce changement a eu pour effet de créer des politiques disparates et mettant l'accent sur les emplois à court terme en matière de formation de la main-d'œuvre. Nous pensons que les deux paliers de gouvernements devraient être responsables du financement de ces politiques en particulier et de celles visant à réduire la pauvreté et les

⁵ Paul Boothe, professeur d'économie de l'Université de l'Alberta, développe cette approche de façon très articulée. Voir *Findings a Balance : Renewing Canadian Fiscal Federalism*, Benefactors Lecture, 1998. Toronto: C.D. Howe Institute.

⁶ Ou sur l'assiette plus générale des revenus. À titre d'illustration, en France, on y trouve entre autres cotisations : la contribution sociale généralisée (en principe sur tous les types de revenu) pour financer en principe l'assurance maladie, elle se calcule sur 95% du traitement brut à raison de 7,5%; la contribution au remboursement de la dette sociale est destinée à combler les déficits passés de l'assurance maladie, elle se calcule sur 95% du traitement brut à raison de 0,5%; enfin la contribution de solidarité imposée aux fonctionnaires au fait qu'ils bénéficient de la garantie de l'emploi, est égale à 1% de l'ensemble des revenus, déduction faite des cotisations sociales obligatoires et retenues pour pension.

conséquences des changements du marché du travail pour les travailleurs moins qualifiés et à risques de déqualification et d'obsolescence professionnelle.

Dans ce domaine, nous pensons que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle important au plan de l'efficacité et de la redistribution. Par exemple, en matière de politique active sur le marché du travail, une mesure qui apparaît comme ayant plusieurs effets positifs (réduction de la pauvreté, réduction des trappes de pauvreté et d'inactivité, inclusion sociale) est un programme de supplément du revenu du travail. Plusieurs pays ont mis en place de tels programmes. Ils impliquent des dépenses considérables aux États-Unis et au Royaume Uni. En France, ce programme national est plus modeste mais le gouvernement vise à l'amplifier avec les années.

D. L'assignation et le partage des assiettes fiscales

Les deux paliers de gouvernement occupent conjointement les principales assiettes fiscales (revenu des particuliers, consommation, masse salariale, revenu des sociétés). Il n'y a pas d'argument totalement convaincant qui suggère des modifications importantes de ce partage. Néanmoins, on peut souligner d'une part, qu'à moyen terme, les impôts sur le revenu des sociétés sont susceptibles de représenter une part décroissante des recettes fiscales, compte tenu de la concurrence fiscale internationale dans ce champ. Et, d'autre part, que dans ce champ fiscal il existe des problèmes d'harmonisation et de coordination; des problèmes d'externalités fiscales horizontales associées aux différences dans les régimes provinciaux et à la formule de répartition des revenus d'entreprises entre les provinces; ainsi que des problèmes de concurrence fiscale entre provinces. En outre, les coûts d'administration et les coûts pour les entreprises de se conformer aux dispositions de différents régimes fiscaux (fédéral et provinciaux) se trouvent forcément plus élevés.

Lorsqu'en 1971 le gouvernement fédéral a laissé aux provinces le champ des impôts sur la « richesse » (la taxation des héritages) autre que celle du capital foncier, la concurrence inter-provinciale a fait disparaître ce type d'impôt. Les taxes sur le patrimoine des individus et sur leurs transferts entre individus font partie du panier des taxes et impôts dans la plupart des pays développés. Un tel impôt fédéral avec une forte déduction de base et un taux faible peut facilement générer quelques milliards de dollars de recettes fiscales avec un coût politique faible, tout en améliorant l'équité du système fiscal sans perte significative d'efficacité. Les gouvernements provinciaux devraient défendre cette idée auprès du gouvernement fédéral avec la promesse de ne pas entrer dans ce champ d'imposition.

Enfin, nous pensons que les gouvernements au Canada devraient accroître la part des taxes de vente sur la consommation finale comme source de recettes fiscales et occuper conjointement cette assiette. Les gouvernements ont apporté des modifications substantielles à leurs régimes de taxe de vente afin d'élargir les assiettes et réduire la disparité des taux de taxation. D'autres améliorations peuvent être facilement apportées pour les rendre encore plus efficaces et équitables. Les accords de perception que le gouvernement fédéral a conclu avec plusieurs provinces sont une approche à poursuivre. Il est peu étonnant d'ailleurs qu'une province, l'Alberta, ne taxe pas l'assiette de la

consommation. Cette position touche négativement les provinces voisines et contribue à la concurrence fiscale dommageable.

En guise de conclusion, il nous apparaît qu'une institution indépendante, consultative et d'information, sur les initiatives fédérales-provinciales ainsi que sur les révisions entourant les accords fiscaux ou les accords de dépenses mériterait de voir le jour. En 1982, le Conseil économique du Canada a produit une analyse factuelle concernant les enjeux de l'USEC telle qu'elle était à l'époque (*Le financement de la Confédération : D'aujourd'hui à demain*). Ce document, dont certains chapitres n'ont pas vieilli, a apporté une contribution utile au débat social entourant le fédéralisme canadien.