

**ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE  
ET CONCURRENCE FISCALE ENTRE LES PROVINCES**

Marc LeBlanc  
Division de l'économie

Le 12 février 2004

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
ENTENTES DE PARTAGE FISCAL ET DE COORDINATION FISCALE.....	2
« L'IMPÔT SUR LE REVENU IMPOSABLE ».....	3
VERS DE NOUVEAUX ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE.....	5
CONCURRENCE FISCALE : DEUX PERSPECTIVES .....	5
A. En faveur de la centralisation.....	6
B. En faveur de la décentralisation .....	6
CONCURRENCE FISCALE : ÉVALUATION .....	7
CONCURRENCE FISCALE ET « IMPÔT SUR LE REVENU IMPOSABLE ».....	9
LES ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE ET L'AVENIR.....	10
CONCLUSION.....	11
ANNEXE	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE ET CONCURRENCE FISCALE ENTRE LES PROVINCES

### INTRODUCTION

Depuis quelques années, le formulaire de déclaration de revenus a évolué et le calcul de l'impôt des particuliers est devenu un peu plus complexe pour la plupart des Canadiens. Cela tient essentiellement à ce que la façon de calculer l'impôt provincial et l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers a changé récemment. La méthode antérieure s'appuyait sur une approche de « l'impôt sur l'impôt »<sup>(1)</sup> adoptée en 1962, année où sont entrés en vigueur les premiers accords de perception fiscale (APF) conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux (à l'exception du Québec). En 2001, toutefois, toutes les provinces avaient adopté l'approche de « l'impôt sur le revenu imposable » pour le calcul de l'impôt provincial<sup>(2)</sup>. Cette formule donne aux provinces une plus grande marge de manœuvre pour ce qui est d'établir les taux et les tranches d'imposition ainsi que les crédits d'impôt de base sur le revenu des particuliers; le formulaire d'impôt y a gagné de nouvelles lignes.

L'adoption du régime de « l'impôt sur le revenu imposable » est une étape importante dans l'évolution des ententes de coordination fiscale au Canada. Il y a toujours eu un fort degré de coordination fiscale au pays, essentiellement en raison des APF. Il s'agit là d'une réalisation notable, étant donné l'importance du pouvoir des provinces en matière de fiscalité. Toutefois, la coordination disparaît lentement, parce que les provinces souhaitent jouir de plus de latitude sur le plan fiscal dans le cadre des APF, afin de pouvoir atteindre divers objectifs régionaux, sociaux et économiques. L'accroissement de la marge de manœuvre provinciale s'accompagne de la possibilité d'une concurrence interprovinciale plus intense sur le plan fiscal, avec des répercussions éventuelles à l'échelle du pays sur le plan de l'économie. Cette possibilité est au cœur du débat sur le compromis à faire entre la coordination fiscale et la latitude à accorder aux provinces sur le plan des impôts.

---

(1) « L'impôt sur l'impôt » : L'impôt provincial sur le revenu est un pourcentage de l'impôt fédéral.

(2) « L'impôt sur le revenu imposable » : L'impôt provincial sur le revenu est obtenu par l'application d'un barème provincial (taux et tranches d'imposition et crédits personnels) au revenu imposable défini au niveau fédéral.

Le présent document porte sur les questions de concurrence fiscale entre les provinces découlant de la nouvelle latitude que donne à ces dernières le régime de « l'impôt sur le revenu imposable », ainsi que sur les négociations actuelles concernant les APF.

## **ENTENTES DE PARTAGE FISCAL ET DE COORDINATION FISCALE**

Les ententes de partage fiscal et de coordination fiscale ont fait l'objet de négociations constantes tout au long de l'histoire du Canada<sup>(3)</sup> (voir l'annexe à ce sujet).

La Constitution canadienne accorde aux provinces le droit de percevoir des impôts directs et au gouvernement fédéral, l'accès à toutes les sources de revenu fiscal. Dans les années qui ont suivi la Confédération, les pouvoirs publics n'ont pas vraiment tiré parti de l'impôt sur le revenu. Par contre, la situation avait changé sensiblement vers le début des années 1930, décennie marquée par une féroce concurrence interprovinciale sur le plan fiscal et qualifiée de période de « jungle fiscale » en raison du manque d'harmonisation fiscale entre les provinces. Les efforts déployés pour régler la question ont mené à la mise sur pied d'un système centralisé de perception des impôts par le fédéral. Pour répondre aux nouvelles exigences économiques imposées par la Seconde Guerre mondiale, les provinces ont convenu d'abandonner temporairement le domaine de l'impôt sur le revenu dans le cadre d'accords de « location des domaines fiscaux » (paiements annuels garantis). Ces accords représentent le plus fort degré de coordination de toute l'histoire du pays sur le plan de l'impôt sur le revenu.

En 1962, des APF ont remplacé les accords de location. Aux termes de ces accords, le gouvernement fédéral percevait gratuitement l'impôt provincial sur le revenu, pourvu que les provinces parties à ces accords appliquent un taux d'imposition unique – un pourcentage de l'impôt fédéral – au revenu des particuliers. Les provinces ont également accepté d'adopter une assiette fiscale définie par le fédéral pour l'impôt des sociétés. Le Québec n'a signé d'accord de perception fiscale ni sur l'impôt sur le revenu des particuliers ni sur celui des sociétés. L'Ontario s'est abstenu de signer un APF pour l'impôt des sociétés, et en 1981, l'Alberta s'est retirée des APF portant sur l'impôt des sociétés.

---

(3) La section qui suit s'appuie sur Ernest H. Smith, *Federal-Provincial Tax Sharing and Centralized Tax Collection in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1998.

Au cours des années qui ont suivi, le gouvernement fédéral a mis en place des programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés et consenti aux provinces un espace fiscal élargi. L'impôt sur le revenu est devenu un outil stratégique important, et les provinces ont adopté un certain nombre de mesures fiscales pour atteindre divers objectifs sociaux et économiques régionaux. Le gouvernement fédéral s'est dit de plus en plus inquiet de l'absence de cadre d'approbation de l'administration des mesures provinciales concernant l'impôt sur le revenu. De leur côté, les provinces sont devenues de plus en plus mécontentes du peu de souplesse que leur donnaient les APF pour ce qui est d'établir des politiques fiscales. Afin de résoudre la situation, le gouvernement fédéral et cinq gouvernements provinciaux ont convenu d'adopter une approche fondée sur « l'impôt sur le revenu imposable » en 2000. En 2001, toutes les provinces avaient adopté ce système. Parallèlement, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) a remplacé Revenu Canada comme organisme central chargé de l'administration fiscale<sup>(4)</sup>. À titre d'organisme autonome, l'ADRC jouit d'une autonomie plus grande sur le plan de l'administration des impôts et de la perception de l'impôt sur le revenu.

### « L'IMPÔT SUR LE REVENU IMPOSABLE »

Le gouvernement fédéral a reconnu que « l'impôt sur le revenu imposable » pourrait être vu « comme la prochaine étape logique de l'évolution des APF »<sup>(5)</sup>. Selon le système antérieur, l'impôt provincial sur le revenu était « automatiquement lié à la structure du taux d'impôt marginal fédéral ainsi qu'au niveau et au ciblage de l'aide fédérale à l'égard de la politique sociale et économique au moyen des crédits d'impôt »<sup>(6)</sup>. Selon le nouveau système, les provinces peuvent établir leur propre structure d'impôt sur le revenu des particuliers, ainsi que le nombre de tranches et de taux d'imposition, le recours aux surtaxes et aux réductions pour les revenus faibles, et un ensemble distinct de crédits d'impôt non remboursables, ces derniers ne pouvant être inférieurs au moins élevé des montants suivants : les niveaux de 1997 ou la valeur du crédit fédéral correspondant pour l'année en cours.

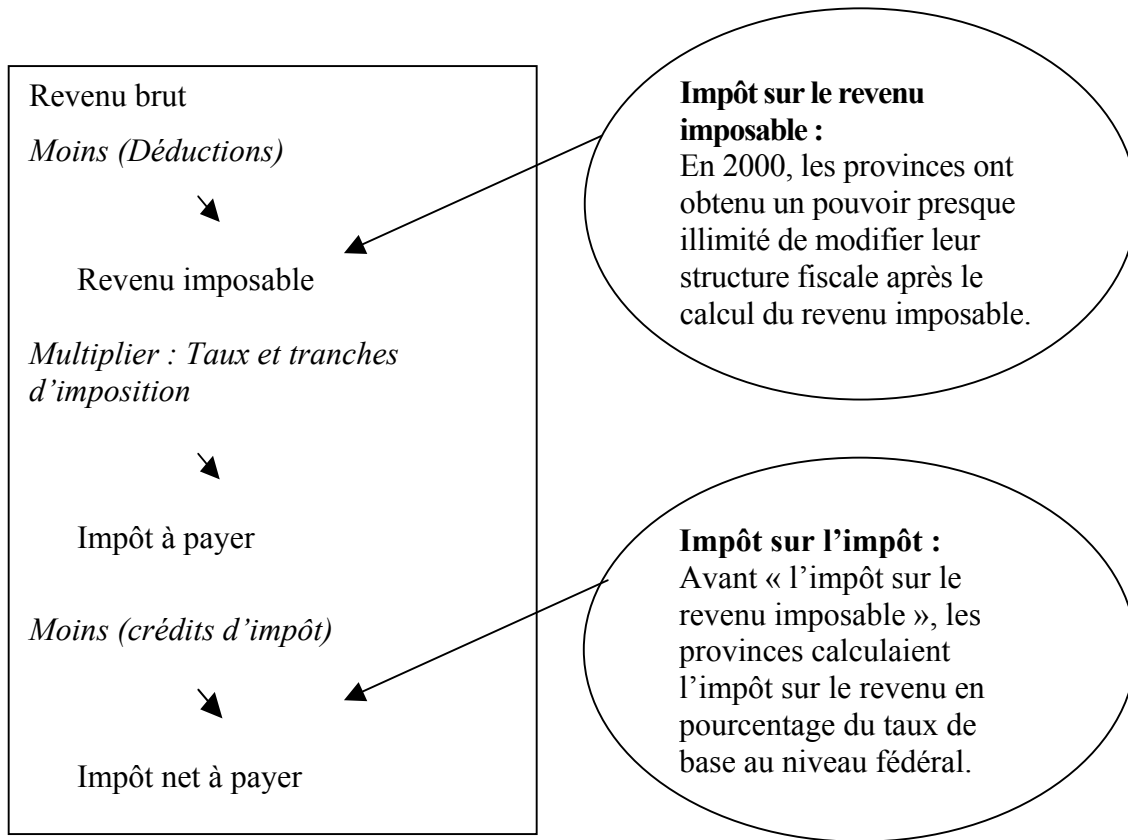
---

(4) Le 12 décembre 2003, l'ADRC est devenue l'Agence du revenu du Canada (ARC).

(5) Ministère des finances et Agence des douanes et du revenu du Canada, *L'administration des impôts provinciaux par le gouvernement fédéral : nouvelles orientations*, janvier 2000, annexe I, p. 24.

(6) *Ibid.*

**Graphique 1 : Structure de base de l'impôt sur le revenu**



« L'impôt sur le revenu imposable » donne au gouvernement fédéral davantage de latitude pour modifier l'impôt sur le revenu des particuliers sans crainte d'influer sur les recettes des provinces au titre de l'impôt sur le revenu. De fait, le fédéral a annoncé des réductions importantes de l'impôt sur le revenu en 2000, année où a été lancé ce régime.

« L'impôt sur le revenu imposable » donne également davantage de marge de manœuvre aux provinces. Il signale un assouplissement du cadre stratégique fédéral prévu dans les APF. En outre, le nouveau système comportait de nouvelles directives sur l'établissement de coûts pour l'administration des mesures fiscales provinciales par l'ADRC nouvellement constituée. De façon générale, l'ADRC administre sans frais les mesures fiscales provinciales relatives à l'impôt des particuliers et des sociétés lorsqu'elles correspondent à celles du fédéral. Elle perçoit des droits d'administration en fonction d'une structure de coûts progressive si les mesures fiscales provinciales diffèrent de celles du fédéral, et se fait rembourser tous ses frais si les mesures fiscales ne sont pas harmonisées. Elle peut aussi percevoir des droits

supplémentaires lorsque les mesures fiscales d'une province nuisent à l'union économique en portant préjudice de façon notable et négative à l'assiette fiscale d'une autre province.

Ce barème vise à encourager l'harmonisation fiscale tout en donnant aux provinces plus de souplesse pour établir leur propre politique en matière d'impôt sur le revenu.

## **VERS DE NOUVEAUX ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE**

L'entente visant la perception de « l'impôt sur le revenu imposable » a été négociée et signée par les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral il y a quatre ans, mais aucun nouvel APF n'a encore été annoncé. Les négociations se poursuivent entre les deux ordres de gouvernement à propos du cadre de politique qui sous-tend l'adoption du régime de « l'impôt sur le revenu imposable ».

L'APF officiel existant se fonde sur l'ancien régime de « l'impôt sur l'impôt ». Désuet même avant l'adoption du nouveau régime, il ne s'applique plus à la perception de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers et des sociétés. Faute de nouveaux APF, les lignes directrices remaniées sur l'établissement des droits ne s'appuient pas sur le cadre de politique, les pouvoirs ou les définitions détaillés que devraient fournir de tels APF.

La difficulté que pose la négociation d'une entente concernant les APF tient à l'incompatibilité des besoins des deux ordres de gouvernement, dont les positions en matière de négociations s'appuient sur des tendances opposées<sup>(7)</sup> : centralisation et décentralisation.

## **CONCURRENCE FISCALE : DEUX PERSPECTIVES**

On peut dire de la concurrence fiscale qu'elle est l'effet des mesures fiscales prises par une administration sur les décisions en matière de consommation et d'investissement des personnes physiques et morales qui relèvent d'une autre administration<sup>(8)</sup>.

---

(7) Les provinces ne sont pas toutes en faveur de la décentralisation, quoiqu'elles tendent en général à exiger une marge de manœuvre plus considérable sur le plan des politiques fiscales concernant leurs recettes, une tendance qui amoindrit l'influence d'un gouvernement central.

(8) Il y a deux types de concurrence fiscale : la concurrence horizontale et la concurrence verticale. La première (sur laquelle porte le présent document) désigne l'interaction fiscale entre les gouvernements du même ordre, tandis que la seconde vise l'interaction entre différents ordres de gouvernement.



### **A. En faveur de la centralisation**

Selon les partisans de la centralisation, un compromis s'impose entre la fourniture de biens et de services publics et la production économique. Les gouvernements ont pour responsabilité de trouver l'équilibre optimal de manière à maximiser les objectifs d'efficacité et d'équité. Or, la concurrence fiscale peut donner des résultats inefficients lorsque les mesures fiscales d'une administration nuisent à la consommation des particuliers ou aux recettes dans une autre administration<sup>(9)</sup>. Une administration réduit ses impôts pour retenir et attirer les facteurs de production mobiles qui pourraient être attirés ailleurs par des impôts plus faibles. En fin de compte, tous les gouvernements souffrent de cette course aux impôts les plus bas et se retrouvent avec des niveaux de fiscalité et de services publics qui sont loin d'être optimaux.

On estime en outre que le manque de coordination fiscale entre les provinces et la présence d'encouragements fiscaux multiples faussent la répartition des ressources par le marché. La concurrence fiscale peut aboutir à des pratiques fiscales discriminatoires, si une administration (p. ex. une province) offre à des non-résidents des mesures encourageant l'investissement pour soutirer capital et main-d'œuvre à d'autres administrations (provinces)<sup>(10)</sup>.

Les partisans de la centralisation estiment que la concurrence fiscale donne lieu à des inégalités entre les diverses administrations, entrave la mobilité du capital et de la main-d'œuvre, ralentit la croissance économique nationale, peut réduire les impôts visant une répartition plus égale des revenus, et mène à des inefficiences qui s'expliquent par un système plus complexe d'administration et d'observation fiscales.

### **B. En faveur de la décentralisation**

Les tenants de la décentralisation estiment que les provinces devraient avoir la possibilité d'établir leurs propres politiques fiscales. L'argument économique appuyant ce point de vue est que la concurrence entre gouvernements est assujettie aux forces qui exercent une discipline de marché dans le secteur privé, ce qui assure une certaine discipline fiscale au niveau des gouvernements sous-nationaux. Ces derniers, en recourant au système fiscal pour attirer

---

(9) Ann Cavlovic et Harriet Jackson, *Bother thy neighbour? Intergovernmental Tax Interactions in the Canadian Federation*, document de travail du ministère fédéral des Finances 2003-09, 2003.

(10) Bev Dahlby *et al.*, « Recent Developments in Tax Coordination: A Panel Discussion by Bev Dahlby, Robert Henry, Michael Keen, and David E. Wildasin », *Revue fiscale canadienne*, vol. 48, n° 2, 2000 (voir en particulier le document de Bev Dahlby intitulé « Tax Coordination and Tax Externalities »).

main-d'œuvre et capitaux, se livrent également concurrence pour ce qui est de la quantité et de la qualité des services publics, ce qui est une forme de concurrence fiscale. Chaque région en arrive à une combinaison d'impôts et de services gouvernementaux qui répond le mieux aux caractéristiques particulières de la région, et la population est attirée vers celle qui répond le mieux à ses besoins et à ses aspirations. On croit que ce type de concurrence fiscale encourage l'innovation de la part des pouvoirs publics pour ce qui est de l'amélioration des services publics et exerce un contrôle sur l'importance de la fiscalité et la taille du secteur public<sup>(11)</sup>. Le programme fédéral de péréquation, dont l'objet est de faire en sorte que toutes les provinces puissent pratiquer des niveaux raisonnables de taxation et de services publics en ramenant la capacité fiscale de chacune à la norme de cinq provinces, répond aux craintes de disparité régionale excessive et de migration des contribuables pour des raisons fiscales.

Les défenseurs de la concurrence et de la décentralisation fiscales estiment que les inefficiences sur le plan de la répartition des ressources découlant des encouragements fiscaux peuvent se justifier si la concurrence sur le plan fiscal aboutit à un fardeau fiscal moindre et si la croissance économique qui en résulte compense les pertes de bien-être dues à une répartition moins efficiente des ressources.

Les tenants de la décentralisation pensent que cette dernière est porteuse d'une obligation accrue de rendre compte. Elle encouragerait l'adoption de politiques fiscales et de politiques en matière de dépenses qui correspondent mieux aux besoins régionaux et aux préférences des citoyens. En outre, même si les provinces avaient toute latitude pour établir leur politique d'imposition du revenu, cela ne mènerait pas forcément à des régimes fiscaux non harmonisés, puisqu'il pourrait bien y avoir un certain degré de convergence.

## **CONCURRENCE FISCALE : ÉVALUATION**

La littérature économique tend à présenter la concurrence fiscale comme un gaspillage aboutissant à des niveaux inefficients d'impôts et de dépenses publiques<sup>(12)</sup>. Plus récemment, cependant, certains chercheurs ont examiné les aspects de la concurrence fiscale qui accroissent l'efficacité. Ils estiment que la concurrence fiscale permet de réduire la taille du

---

(11) William B.P. Robson et Finn Poschmann, *Interprovincial Fiscal Competition in Canada: Theory, Facts and Options*, Toronto, C.D. Howe Institute, octobre 2001.

(12) John Douglas Wilson, « Theories of Tax Competition », *National Tax Journal*, vol. 52, n° 2, juin 1999.

secteur public, qui autrement peut être excessive, et soutiennent qu'une faible imposition des facteurs mobiles de productivité tels que les capitaux pourrait accroître la productivité.

*Le Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises* (rapport Mintz) de 1997 consacrait un chapitre entier à la coordination fiscale entre le fédéral et les provinces pour ce qui est de l'impôt des sociétés. Le Comité était favorable à la coordination des politiques fiscales et affirmait que les gouvernements canadiens n'ont pas encore exploité au maximum les possibilités d'harmonisation fiscale. Selon lui :

Certains gouvernements estiment que la possibilité de concevoir à leur gré un impôt particulier ou de choisir un dosage déterminé d'impôts et de taxes est plus importante que les avantages économiques que pourrait leur procurer l'harmonisation, de sorte qu'ils ont tendance à mettre la fiscalité des entreprises au service d'objectifs tels que l'aide ciblée à certains secteurs économiques. Le Comité est cependant d'avis que les avantages attribués à cette autonomie et à cette marge de manœuvre sont souvent plus illusoire que réels.<sup>(13)</sup>

Le Comité affirmait que les coûts supplémentaires, la complexité et les pertes envisageables d'emploi et de recettes fiscales résultent de l'adoption par les provinces de politiques qui ne sont pas harmonisées en matière d'impôt des sociétés. Il a recommandé aux provinces qui n'avaient pas signé un APF de s'employer à conclure une telle entente avec le gouvernement fédéral. Le rapport Mintz étant axé sur l'imposition des sociétés, il n'est pas surprenant que les auteurs aient recommandé une harmonisation accrue : en effet les entreprises sont souvent actives dans plusieurs provinces et il est probable que les coûts d'observation fiscale résultant de régimes fiscaux non harmonisés l'ont emporté sur de nombreux autres aspects de la concurrence fiscale<sup>(14)</sup>.

Le débat concernant la concurrence fiscale aboutit à un débat sur une autre question : les forces du marché peuvent-elles induire le secteur public, comme le secteur privé, à devenir plus efficient? Ou la nature des biens et services publics et l'accroissement de la complexité fiscale sapent-ils les forces des marchés compétitifs qui accroissent l'efficacité<sup>(15)</sup>? Les deux positions se défendent. John Douglas Wilson conclut, dans son examen des théories de la concurrence fiscale, que la concurrence entre gouvernements présente de bons et de mauvais

---

(13) *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises*, ministère des Finances, décembre 1997.

(14) L'interaction fiscale pourrait être plus aiguë dans le cas de l'impôt des sociétés, parce que le capital est plus mobile que la main-d'oeuvre.

(15) Wilson (1999).

côtés, dont l'importance varie selon les caractéristiques des biens et des services que fournissent ces gouvernements. Il en découle que le pouvoir central peut intervenir, mais qu'il faut tenir soigneusement compte de considérations d'ordre politique et de problèmes d'information<sup>(16)</sup>.

Il y a deux aspects à la concurrence fiscale. D'une part, elle peut améliorer l'efficacité du secteur public; d'autre part, elle peut accroître la complexité des choses et réduire l'utilisation efficace des ressources dans le secteur privé et même nuire à la mobilité du capital et de la main-d'œuvre. Quels que soient ses éventuels désavantages, la concurrence fiscale est une réalité au Canada. Les responsabilités qu'ont les provinces aux termes de la Constitution sous-entendent une certaine latitude fiscale pour qu'elles puissent répondre à leurs propres besoins<sup>(17)</sup>.

### **CONCURRENCE FISCALE ET « IMPÔT SUR LE REVENU IMPOSABLE »**

Comme nous l'avons mentionné, l'adoption du régime de « l'impôt sur le revenu imposable » a donné davantage de latitude aux provinces pour ce qui est d'établir les tranches et les taux d'imposition ainsi que les crédits d'impôt. Au cours des quatre années qui ont suivi, les provinces ont fortement divergé pour ce qui est de leur compréhension de cette flexibilité nouvelle. Par exemple, l'Alberta a adopté un taux d'imposition fixe de 10 p. 100 et éliminé les tranches d'impôt sur le revenu, et la Nouvelle-Écosse a réduit ses taux d'imposition mais maintenu les tranches d'impôt sur le revenu de 1999. Dans chaque cas, la nouvelle marge de manœuvre s'accompagne d'un accroissement de l'obligation pour les gouvernements provinciaux de rendre des comptes. Il s'agit là d'un des avantages notoires de l'adoption de « l'impôt sur le revenu imposable ».

Le régime de « l'impôt sur le revenu imposable » a probablement mené à une interaction plus grande des politiques fiscales entre les provinces. Il est devenu plus facile pour ces dernières d'influer sur la progressivité de leurs régimes fiscaux, et un certain degré de concurrence fiscale devrait encourager une réduction des impôts, surtout pour la main-d'œuvre spécialisée touchant des revenus élevés. De fait, toutes les provinces ont réduit leur taux d'imposition du revenu marginal supérieur depuis 1999. Davantage de recherches s'imposent, à mesure que l'on

---

(16) *Ibid.*

(17) Ministère des Finances et Agence des douanes et du revenu du Canada (2000).

disposera de nouvelles données, pour établir si cette concurrence fiscale a contribué aux réductions.

## **LES ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE ET L'AVENIR**

Un APF réunit un cadre de politique et un mécanisme administratif central pour la perception des impôts. Un organisme central de perception des impôts permet de réduire les chevauchements et les répétitions et de réaliser des économies d'échelle. C'est aussi un moyen efficace d'assurer l'application de définitions communes pour des termes tels que revenu, conjoint, invalidité, etc. Grâce à l'adoption de lignes directrices sur l'établissement des frais d'administration des impôts provinciaux sur le revenu, les provinces sont encouragées à ne pas s'éloigner des mesures fédérales relatives à l'impôt sur le revenu pour réduire au minimum leurs frais de perception. Les provinces peuvent également ne pas suivre le système fédéral, si elles sont disposées à acquitter les frais de recouvrement des coûts par le fédéral.

Il reste à définir ce qui constitue un écart, question à régler dans le cadre du nouvel APF. Les négociations porteront sur les composantes de l'assiette fiscale relative aux revenus, par exemple les sources de revenu et les déductions utilisées dans le calcul du revenu imposable. Ces éléments vont au-delà de ce qui a été convenu dans un premier temps lorsque les divers gouvernements ont adopté le régime de « l'impôt sur le revenu imposable », et ils pourraient même amener le retour de certains éléments de la « jungle fiscale » des années 1930 en permettant aux provinces d'avoir des assiettes fiscales différentes et d'établir indépendamment leurs définitions de sources de revenu.

Les provinces sont maintenant plus en mesure d'appliquer des mesures autogérées d'impôt sur le revenu, ce qui va à l'encontre de la position fédérale favorable à l'harmonisation et des négociations relatives à l'APF, puisque les mesures autogérées peuvent être conçues de façon à changer dans les faits l'assiette fiscale et à réduire l'efficacité des APF. Une solution pour le fédéral serait de demander que les APF comportent des clauses restreignant les mesures fiscales autogérées des provinces. Cette solution signifierait un accroissement de la responsabilité du fédéral, et il ne faudrait pas se surprendre si cette idée ne souriait guère aux provinces.

## CONCLUSION

L'évolution au fil du temps des ententes canadiennes de partage des impôts et de coordination fiscale a été modelée par la tension entre, d'une part, le besoin des provinces de contrôler la situation et de jouir d'une certaine latitude et, de l'autre, la responsabilité qu'a le fédéral d'assurer coordination et uniformité. L'harmonisation fiscale obtenue pendant l'effort de guerre des années 1940 disparaît lentement. On peut estimer que l'adoption du régime de « l'impôt sur le revenu imposable » est une étape toute naturelle de l'évolution des modalités de coordination fiscale au Canada, et elle a probablement accru le niveau d'interaction interprovinciale sur le plan de l'impôt sur le revenu.

La fédération canadienne est fortement décentralisée, et une certaine concurrence sur le plan fiscal est inévitable. Le fait de savoir si cette concurrence est un objectif stratégique souhaitable est un point sur lequel les économistes ne s'entendent pas. Globalement, l'objectif du Canada est de parvenir à un compromis entre coordination fiscale et concurrence fiscale, et les APF constituent un mécanisme assez efficace à cet égard.

## ANNEXE

### **HISTORIQUE DU PARTAGE FISCAL ET DE LA COORDINATION DES IMPÔTS SUR LE REVENU ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX<sup>(1)</sup>**

- 1867 L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* accorde aux provinces le pouvoir de percevoir des impôts directs et au gouvernement fédéral, l'accès à tous les domaines fiscaux. Pour le fédéral, la principale source de recettes provient des impôts indirects, essentiellement les tarifs douaniers. À l'époque, les impôts directs que prélèvent les provinces sont essentiellement les impôts fonciers. La majorité des responsabilités en matière de perception de recettes et de dépenses incombe au gouvernement fédéral. Les provinces voyant leurs dépenses augmenter, le gouvernement fédéral instaure un système de transfert à ces dernières, selon une formule par habitant. Ces transferts finissent par être plafonnés, et les provinces doivent envisager d'autres sources de revenu. La Colombie-Britannique est la première à instaurer un impôt sur le revenu, en 1876, et les autres provinces lui emboîtent le pas.
- 1916 Le gouvernement fédéral instaure son premier impôt sur les bénéfices des sociétés pour faire face à ses obligations économiques découlant de sa participation à la Première Guerre mondiale. Un an plus tard, il établit l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés.
- Années 1930 La Grande Crise exerce d'énormes pressions sur les gouvernements pour qu'ils fournissent des programmes sociaux et créent des emplois. Les provinces augmentent leurs impôts et exigent de nouveaux transferts du gouvernement fédéral. Ce dernier augmente alors ses propres taxes. La période est marquée par une féroce concurrence fiscale entre les provinces, ce qui lui vaut d'être connue comme l'époque de la « jungle fiscale ». Il y a d'énormes problèmes, comme les doubles impositions et les chevauchements d'impôts s'appliquant aux mêmes revenus, entre les provinces. Les gouvernements fédéral et provinciaux mènent des négociations pendant toute cette période pour en arriver à une plus grande uniformité. Le gouvernement fédéral propose divers scénarios de partage fiscal, notamment un mécanisme unique de perception des impôts dans lequel la définition du revenu auquel pourraient s'appliquer les taux d'imposition provinciaux serait uniforme. Vers la fin de la période, le gouvernement fédéral commence à administrer les impôts provinciaux sur le revenu en vertu d'accords de perception fiscale.
- 1941 Le budget de guerre que le gouvernement fédéral présente après la capitulation de la France comporte de très fortes augmentations des impôts sur le revenu, lesquelles visent à répondre aux nouvelles dépenses auxquelles il faut faire face. En 1941, les provinces conviennent de céder de façon temporaire au fédéral le

---

(1) D'après Smith (1998).

domaine de l'impôt sur les successions et de l'impôt sur le revenu en échange d'accords de location de domaine fiscal, c'est-à-dire de paiements annuels garantis. Ces accords sont bonifiés par des paiements variant selon les besoins fiscaux. Ils font rapidement l'objet de vives critiques, à cause d'un manque de reddition de comptes, puisqu'un ordre de gouvernement perçoit les impôts, tandis que l'autre gère les dépenses; les détracteurs se plaignent également du manque de contrôle de la politique fiscale par les provinces à l'égard des grandes sources de revenu provinciales. En 1947, l'Ontario et le Québec cessent d'adhérer aux accords de location. En 1952, l'Ontario revient sur sa décision et en 1954, le Québec commence à administrer ses propres impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le Québec reçoit du gouvernement fédéral des abattements sur l'impôt sur le revenu, ce qui signifie que le fédéral cède un certain espace fiscal à la province en échange de la décision de celle-ci de ne plus participer aux programmes conjoints entre le fédéral et les provinces. Le Programme de péréquation est créé à cette époque pour dédommager les provinces les plus pauvres de la baisse des recettes fiscales.

1962 Au cours des années 1950, le mécontentement des provinces à l'égard des accords de location de domaine fiscal croît. La très grande harmonisation sur le plan fiscal se fait au détriment des provinces, qui perdent la possibilité d'établir leur taux d'imposition et de percevoir des revenus pour faire face à leurs dépenses croissantes. En 1957, l'Ontario commence à percevoir et à administrer son propre impôt sur le revenu des sociétés. En 1962, les accords de location de domaine fiscal sont remplacés par les accords de perception fiscale (APF), en vertu desquels le gouvernement fédéral cède un certain espace fiscal aux provinces sur le plan de l'impôt sur le revenu et perçoit l'impôt provincial sur le revenu. Pour ce qui est de l'impôt des particuliers, les provinces sont libres de fixer leur propre taux d'imposition à un pourcentage du taux fédéral. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des sociétés, les provinces consentantes appliquent des taux d'imposition à une assiette fiscale définie au niveau fédéral.

1981 Après 1962, le gouvernement fédéral adopte un certain nombre de programmes sociaux à coûts partagés et offre des abattements fiscaux au Québec pour tenir lieu de la participation de la province à de nouveaux programmes. Le gouvernement fédéral accroît ensuite l'espace fiscal consenti à l'ensemble des provinces. Le système fiscal sert de plus en plus d'instrument de politique fiscale par le truchement des surtaxes et des crédits d'impôt, et les APF sont ajustés pendant toute la période. Le régime de « l'impôt sur l'impôt » est toutefois maintenu. Le gouvernement fédéral s'inquiète du recours croissant aux crédits d'impôt provinciaux et de l'absence de structure permettant une coordination fiscale. En 1981, il adopte donc les directives MacEachen pour l'administration fédérale des mesures fiscales provinciales. Selon ces directives : 1) la mesure fiscale doit pouvoir être administrée de manière efficace; 2) une assiette fiscale commune doit être respectée; 3) les mesures fiscales ne doivent pas empêcher la libre circulation des capitaux, des marchandises, des services ou de la main d'œuvre au Canada. La même année, l'Alberta annonce qu'elle percevra son propre impôt sur le revenu des sociétés



2000

Les provinces se disent inquiètes que les APF ne soient pas suffisamment souples pour répondre aux besoins stratégiques des régions en matière fiscale. Le budget de l'Ontario de 1997 annonce ouvertement que la province cherche d'autres solutions aux APF, après que le gouvernement fédéral a rejeté certaines mesures fiscales proposées par les provinces. Le gouvernement fédéral s'inquiète également du peu de précisions données par les directives MacEachen pour ce qui est d'approuver, d'administrer et d'établir le coût des mesures provinciales. En 1999, l'Agence des douanes et du revenu du Canada remplace Revenu Canada comme organisme central chargé de la perception des impôts pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. L'ADRC obtient davantage d'autonomie en matière d'administration fiscale et de perception des impôts sur le revenu. Les négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux mènent à l'annonce d'un régime d'« impôt sur le revenu imposable », que toutes les provinces adoptent en 2001. (Le système d'imposition du revenu des sociétés avait été, à l'origine, structuré en fonction d'une approche d'« impôt sur le revenu imposable ».)