

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Élections fédérales 2004

**Le « tigre du Nord » en a-t-il pour sa
creuse dent ?**

Marcelin JOANIS

Document de travail 2004/04

Le 10 juin 2004

Élections fédérales 2004 : Le « tigre du Nord » en a-t-il pour sa creuse dent ?

Marcelin Joanis*
University of Toronto et CIRANO
Collaborateur externe
Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke†

Ce texte a été rédigé dans le cadre d'un petit déjeuner-causerie sur les enjeux fiscaux, tenu le 10 juin 2004 à Longueuil, organisé par la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke en collaboration avec l'Association de planification fiscale et financière, l'Association des économistes québécois et la Chambre de commerce et d'industrie de la Rive-Sud.

* L'auteur remercie chaleureusement Luc Godbout pour son invitation à effectuer la présente analyse, pour ses précieux commentaires, ainsi que son travail préalable de compilation des engagements des partis. Bien entendu, les opinions exprimées n'engagent que l'auteur, il assume l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

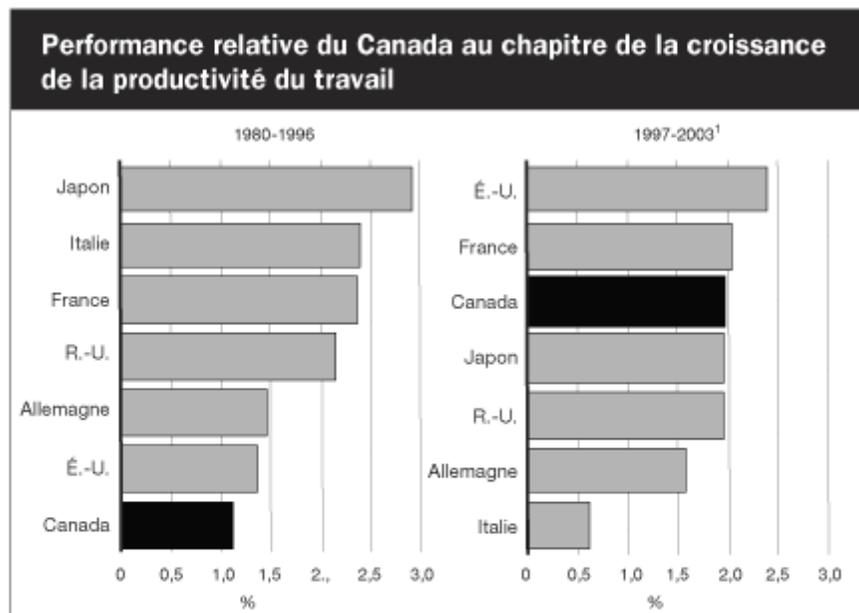
† Pour plus de détails sur la Chaire en fiscalité et en finances publiques, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://www.usherbrooke.ca/adm/recherche/chairefiscalite/>.

Table des matières

Introduction : le « tigre du Nord » canadien traîne toujours de la patte	4
Développement économique et régional.....	6
Arrangements financiers intergouvernementaux	8
Environnement.....	10
Politiques sociales.....	11
Conclusion : le tigre en a-t-il pour sa creuse dent?.....	12
Références.....	14

Introduction : le « tigre du Nord » canadien traîne toujours de la patte

Dans le budget fédéral de 2003, John Manley, alors ministre des Finances avait utilisé une image évocatrice en parlant du Canada comme d'un « véritable tigre du Nord »¹. Force est d'admettre que, quoique bien choisie, cette image contenait une bonne dose de fuite en avant. Il y a en effet consensus sur le fait que le « tigre canadien » traîne toujours de la patte par rapport à son principal partenaire commercial selon plusieurs indicateurs économiques primordiaux : productivité (voir figure ci-dessous), revenu par habitant, emploi, etc.



Nota - La productivité du travail est mesurée selon le PIB par heure travaillée. Les taux indiqués sont des taux de croissance annuelle composés¹.

¹ Les données pour 2003 sont des chiffres préliminaires pour le Canada et les États-Unis. Dans le cas des autres pays, il s'agit de projections de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Sources : Europe et Japon : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 74 (décembre 2003);

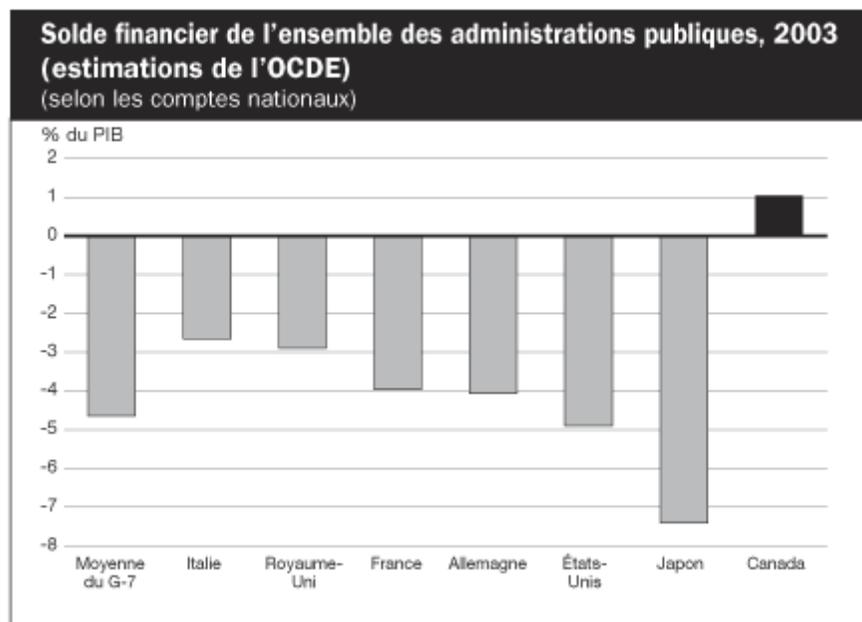
Canada : Statistique Canada, Enquête sur l'activité (heures) et Comptes nationaux des revenus et dépenses (PIB);

États-Unis : données non publiées (heures) de la Labor Productivity and Cost Division du Bureau of Labor Statistics et National Income and Product Accounts (PIB)

Source : Tiré intégralement de ministère des Finances du Canada (2004).

¹ Ministère des Finances du Canada (2003).

En 1996, l'économiste Pierre Fortin n'y allait pas de main morte en parlant littéralement d'un « *great Canadian slump* »². Il faut toutefois reconnaître que le Canada a connu un étonnant retournement de fortune au cours de la dernière décennie, beaucoup grâce à l'assainissement des finances publiques de l'ensemble des administrations publiques canadiennes. À l'heure actuelle, le Canada est maintenant le seul pays du G7 à afficher un surplus budgétaire pour l'ensemble de ses administrations publiques et, partant, le seul à avoir entrepris le remboursement de sa dette.



Sources : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 74 (décembre 2003); calculs du ministère des Finances

Source : Tiré intégralement de ministère des Finances du Canada (2004).

Les politiques économiques et fiscales qui seront mises en place par le prochain gouvernement canadien seront étroitement liées soit à la capacité du Canada de poursuivre le rattrapage entrepris, soit à la confirmation de son déclin relatif par rapport aux États-Unis. Dans un tel contexte, à quelle enseigne logent les quatre principaux partis politiques fédéraux? Leurs programmes sont-ils à la hauteur des besoins du « tigre nordique »?

² Fortin (1996).

Nous abordons quatre aspects importants de la dimension fiscale des programmes des partis :

1. Le développement économique et régional;
2. Les arrangements financiers intergouvernementaux;
3. L'environnement; et
4. Les politiques sociales.

Développement économique et régional

De manière générale, les partis préconisent des approches différentes en matière de fiscalité. Alors que le Parti conservateur du Canada (PCC) fait le pari de baisses d'impôt importantes pour l'ensemble des contribuables et d'un rééquilibrage de la fiscalité et des subventions aux entreprises, le Parti libéral du Canada (PLC) table essentiellement sur les investissements ciblés dans la recherche et les infrastructures et sur le bilan économique du gouvernement sortant. Le Bloc Québécois (BQ) privilégie quant à lui une approche mitoyenne sur le plan économique et fiscal, incluant un assouplissement de la fiscalité, ciblé vers les groupes qui en ont le plus besoin (familles à faibles et moyens revenus). Enfin, le Nouveau parti démocratique (NPD), fait le pari qu'une hausse des dépenses sociales – et donc du fardeau fiscal – constitue la réponse appropriée aux défis contemporains du Canada.

Les réductions importantes du fardeau fiscal proposées par les Conservateurs soulèvent plusieurs questions. Il importe en effet de se questionner sérieusement sur les expériences récentes de ce type, notamment en Ontario où, quelques années après d'importantes réductions du fardeau fiscal, le gouvernement est contraint à créer de nouveaux impôts. Comment améliorer la compétitivité sans mettre en péril l'offre de services publics à l'approche du vieillissement de la population? La question demeure ouverte. Il est cependant essentiel de souligner que la compétitivité fiscale est tout autant une affaire de taux d'imposition que de design du système fiscal (le *tax mix* au premier chef). Comme le note Kesselman (2004), « en principe, le niveau d'imposition n'est pas un obstacle à la compétitivité si la composition et la structure des impôts sont efficaces ».

Le Parti conservateur est le seul parti à proposer cette année une nouvelle mesure fiscale d'incitation à l'épargne individuelle, dont le rôle dans la croissance économique est généralement considéré comme primordial. La mesure proposée

consiste en la mise en place d'un régime enregistré d'épargne viagère (REÉV). Contrairement au REÉR actuel, les cotisations au REÉV ne seraient pas déductibles d'impôt aujourd'hui mais les retraits futurs seraient exempts d'impôt. Une proposition similaire fait partie des recommandations de Kesselman (2004). Avant la mise en place d'une telle mesure, il y aura lieu d'effectuer une analyse approfondie de ses conséquences, notamment sous l'angle de l'impact du vieillissement de la population sur les finances publiques. On sait en effet que les pressions sur les dépenses publiques qui seront associées au vieillissement (santé, pensions de vieillesse, etc.) seront en partie compensées par des rentrées fiscales substantielles lorsque les nouvelles générations de retraités commenceront à tirer d'importants revenus de leurs REÉR³. De façon plus générale, le Parti libéral s'engage aussi à développer « des façons plus efficaces de favoriser une plus grande épargne » mais il a rejeté la proposition conservatrice en cours de campagne.

La fiscalité des sociétés constitue un facteur particulièrement déterminant de la compétitivité d'un pays ou d'une région. À cet égard, la proposition des Conservateurs d'abaisser à la fois les subventions directes aux entreprises et les impôts sur les profits et le capital se justifie. C'est une mesure reprise régulièrement par les économistes⁴ afin de mettre un terme au frein que représentent souvent les mesures ciblées à la reconversion industrielle des régions en difficulté. En contrepartie, il y a lieu de se questionner sur la proposition du NPD d'accroître le fardeau fiscal des grandes entreprises. Comment cela s'inscrit-il dans une politique de développement économique? Il est en effet loin d'être évident que de défavoriser les grandes entreprises au profit des PME constitue la voie de l'avenir pour les régions en difficulté. Notons toutefois que le NPD s'engage également, sans proposer de mesure spécifique, à « réformer totalement, en quatre ans, le régime fiscal de façon à transformer les incitatifs, les subventions et les programmes d'investissement ».

Le Bloc Québécois met plutôt de l'avant des mesures fiscales ciblées, notamment en vue de favoriser le développement des régions. Dans ce cas-ci, il s'agit de la déduction des dépenses d'exploration minière, et de mesures spécifiques aux secteurs agricole (mesure aussi reprise par les Conservateurs), du textile, des petites brasseries, etc. Au chapitre des mesures ciblées, seul le NDP s'engage à mettre en place des mesures fiscales spécifiques au secteur de l'automobile, qui connaît présentement des difficultés majeures. Ces mesures ciblées seraient-elles suffisantes pour renverser les tendances économiques dans les régions en difficulté? Il est permis

³ Pour une discussion intéressante de cette problématique, voir Mérette (2002).

⁴ Voir notamment Kesselman (2004) et Joanis et al. (à paraître).

d'en douter. En effet, malgré la kyrielle de mesures ciblées qui ont été mises en place au cours du dernier demi-siècle pour favoriser le développement des régions, les régions périphériques du Québec ont poursuivi leur déclin relatif par rapport aux régions « centrales »⁵.

Enfin, les Libéraux s'en tiennent à des propositions d'ordre général sur l'importance d'investir dans les « moteurs fondamentaux de la croissance économique », de favoriser la commercialisation et d'avoir une fiscalité compétitive. Pour paraphraser le chef libéral, Paul Martin, à cette étape « historique » du développement économique du Canada, ce menu semble bien mince et demande des clarifications.

Arrangements financiers intergouvernementaux

Il ne fait plus aucun doute que le système d'arrangements financiers intergouvernementaux au Canada a besoin d'une sérieuse cure de jouvence. Alors que le vieillissement de la population et les habitudes changeantes des citoyens en matière de santé, notamment, s'accompagnent d'importantes pressions sur les finances publiques des provinces, le gouvernement fédéral profite d'une situation budgétaire enviable qui se traduit par une propension à dépenser dans les champs de compétence provinciale. La dynamique de confrontation qui s'est ainsi établie dans les relations financières intergouvernementales et les distorsions en matière de choix collectifs qui en découlent (en premier lieu quant au financement de la santé) représentent maintenant un risque significatif quant à la capacité du Canada à s'adapter aux grands défis du XXI^e siècle.

Mise sur pied par le gouvernement du Québec en 2001, la Commission sur le déséquilibre fiscal a proposé un plan d'action à cet égard⁶, plan qui a depuis fait l'unanimité au Québec et recueilli beaucoup d'appuis ailleurs au Canada. Elle proposait essentiellement un transfert d'espace fiscal correspondant à la valeur de l'actuelle TPS, soit par le transfert de cette taxe au Québec, soit par un transfert équivalent à l'impôt sur le revenu des particuliers. Les constats de la Commission quant à l'existence d'un déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces et territoires ont été confirmés une fois de plus par une étude récente du Conference Board du Canada (2004).

⁵ Ce constat est documenté par Joanis et al. (à paraître).

⁶ Voir Commission sur le déséquilibre fiscal (2002).

Le Bloc fait écho à la Commission en reprenant l'essentiel de ses propositions (avec une préférence pour le transfert de la TPS plutôt que de points d'impôt sur le revenu des particuliers), incluant une refonte du programme de péréquation prévoyant l'adoption de la « norme des dix ». Le Parti conservateur et le NPD s'engagent également à régler le déséquilibre fiscal mais leurs approches ne correspondent pas aussi clairement aux recommandations de la Commission que celle du Bloc. Le NPD privilégie une augmentation importante des transferts fédéraux, dans la foulée du rapport Romanow, en s'engageant à ce que le gouvernement fédéral participe à hauteur de 25 % au financement des dépenses de santé (le Bloc reprend également cette recommandation du rapport Romanow). Quant au Parti conservateur, il ne formule pas de plan précis, à l'exception de son engagement à respecter l'Accord de 2003 sur le renouvellement des soins de santé entre les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, et le passage à la « norme des dix » pour la péréquation. Paradoxalement, le Parti libéral – qui nie toujours l'existence d'un déséquilibre fiscal – suggère une solution partielle au déséquilibre fiscal, soit l'indexation automatique du Transfert social canadien (TCSPS). À l'instar des Conservateurs, les Libéraux s'en tiennent par ailleurs à leur engagement de respecter l'Accord de 2003, par l'entremise d'un nouveau transfert aux provinces « pour la réforme en santé » échelonné sur cinq ans.

L'unanimité des partis autour du transfert d'une partie des taxes fédérales sur l'essence aux autres niveaux de gouvernement est remarquable. Le Bloc et les Conservateurs proposent que ce transfert soit effectué vers les provinces, alors que le NPD et les Libéraux privilégient un transfert direct aux municipalités. Cette dernière approche est clairement problématique dans le cadre du déséquilibre fiscal fédéral-provincial. Alors que ce déséquilibre est criant, il est peu respectueux des champs de compétence des provinces d'effectuer un transfert direct aux municipalités, qui relèvent des provinces.

Quant aux propositions du Bloc et des Conservateurs sur le transfert de ces recettes aux provinces, bien qu'il s'agisse d'un pas dans la bonne direction, il ne peut en aucun cas s'agir d'une solution durable au déséquilibre fiscal, compte tenu de la volatilité de cette assiette fiscale et de son caractère marginal dans le système fiscal canadien. Enfin, on ne saurait insister suffisamment sur l'importance d'un transfert d'espace fiscal orchestré *conjointement* par le gouvernement fédéral et les provinces de manière à ce que les provinces n'aient pas à supporter l'odieux de l'augmentation d'une taxe impopulaire. À cet égard, la proposition du Bloc, qui semble donner le choix aux provinces d'occuper ou non le nouvel espace fiscal, mérite clarification.

À l'exception du Bloc, qui reprend l'essentiel des propositions de la Commission sur le déséquilibre fiscal, les positions des trois autres partis sur le déséquilibre fiscal sont dans l'ensemble imprécises ou insuffisantes pour régler le problème. Par exemple, la solution du NPD d'accroître les transferts fédéraux en espèces (plutôt que de transférer un espace fiscal additionnel aux provinces) ne promet pas de régler les différends fédéraux-provinciaux sur les conditions liées aux transferts. Si le Parti conservateur est le parti qui s'engage le plus loin dans la réforme des institutions fédérales – réforme du Sénat, appui au Conseil de la fédération, etc. – son engagement à respecter l'Accord de 2003 se distingue peu de l'approche des Libéraux et apparaît insuffisant pour répondre aux doléances de la Commission sur le déséquilibre fiscal et du rapport Romanow. Or, sur une question aussi fondamentale, il serait souhaitable que les partis indiquent plus clairement quelles sont leurs intentions concrètes à cet égard, une demande exprimée formellement par les premiers ministres des provinces dans le cadre du Conseil de la fédération⁷.

Environnement

Avec l'engagement du Canada à respecter le Protocole de Kyoto, l'environnement est au cœur des préoccupations des Canadiens et des défis économiques du Canada. La réduction des émissions de gaz à effet de serre suppose un virage industriel majeur vers le développement durable. Cette conversion promet certes des bénéfices sociaux dans l'avenir, mais aussi des coûts économiques à court terme. Ces effets ambigus sur le bien-être se traduisent par des positions opposées sur le Protocole avec, d'une part, le Parti conservateur qui demande que le Canada renonce à sa signature et, d'autre part, les trois autres partis qui souhaitent sa mise en œuvre.

Au chapitre de l'environnement, une avenue intéressante n'a pas encore été pleinement exploitée au Canada : les « taxes vertes ». Il s'agit d'accroître le prix des biens polluants par l'entremise d'une taxe afin d'en réduire la consommation et de faire payer les vrais coûts aux consommateurs. Seul le NPD semble se diriger explicitement dans cette direction, dans le cas notamment des véhicules moins polluants par l'entremise d'un remboursement de TPS.

Paradoxalement, l'ensemble des partis ne retiennent pas cette approche dans le cas de l'essence, contrairement à ce que suggèrent certains économistes⁸. Dans un tel

⁷ Dans une lettre adressée aux chefs des principaux partis fédéraux datée du 31 mai 2004.

⁸ Voir notamment Kesselman (2004).

contexte, la proposition conservatrice de réduire la TPS sur l'essence est particulièrement étonnante⁹. Alors que d'aucuns s'entendent sur le fait que les prix de l'essence sont plus faibles ici qu'ailleurs, en Europe par exemple, une réduction de taxe sur ce produit est paradoxale eu égard aux objectifs environnementaux que tous les partis semblent partager.

La même critique s'applique, dans une moindre mesure, au transfert d'espace fiscal « non coordonné » proposé par le Bloc Québécois, qui risquerait de se traduire par une réduction de la taxe sur l'essence dans certaines provinces qui choisiraient de ne pas se prévaloir de ce nouvel espace fiscal¹⁰. Notons toutefois que cet effet pourrait être atténué par l'augmentation de la surtaxe sur les profits des compagnies pétrolières que le Bloc propose également.

Tant le NPD que le Bloc proposent la mise en place de mesures fiscales visant à favoriser le transport en commun. Si de telles mesures sont certainement souhaitables, il y a lieu d'insister pour qu'elles soient mises en œuvre sans entraîner de coûts administratifs prohibitifs tant pour l'État que pour les employeurs. Dans cette perspective, un financement approprié des systèmes de transport en commun s'accompagnant d'une réduction équivalente des tarifs aux usagers apparaît une solution plus simple et plus durable. Notons enfin que le NPD propose également d'offrir des incitatifs fiscaux au développement de nouveaux carburants.

Politiques sociales

Enfin, la politique sociale représente une dimension cruciale du système fiscal canadien. De plus en plus de mesures à caractère social sont mises de l'avant par l'entremise du système fiscal plutôt que par des mesures de dépenses, que l'on pense seulement à la Prestation fiscale canadienne pour enfants (que le NPD propose de bonifier). Cette tendance semble vouloir s'accentuer si l'on en croit les propositions des partis dans le cadre de cette campagne¹¹, notamment dans le cas du Bloc qui suggère que les baisses d'impôt visent les familles à faibles et moyens revenus, ainsi que l'instauration d'un crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge. Cette tendance se reflète également par une certaine tendance à la détaxation de certains

⁹ Abolition de la TPS applicable sur la portion de la taxe d'accise fédérale sur l'essence ainsi que sur la portion du prix au litre excédant 85 cents.

¹⁰ Le BQ réclame l'abolition de la surtaxe sur l'essence, qui s'établit présentement à 1,5 cent le litre.

¹¹ Les propositions dont il est question dans ce paragraphe sont traitées en détail par Godbout (2004).

biens, proposée par le Bloc et le NPD dans le cas des livres, des produits pour les nouveaux-nés, etc. Quant au NPD, il propose de rendre entièrement remboursables les crédits pour personnes handicapées et pour dépenses médicales. Toujours dans cette mouvance, le Parti conservateur propose une déduction fiscale pour enfants à charge (plutôt qu'un crédit remboursable comme le Bloc le propose) et une bonification du crédit aux personnes soignantes (mesure reprise par les Libéraux). Notons également que les Conservateurs proposent une augmentation de 25 % du crédit de TPS pour les contribuables à faibles revenus.

Pilier important des politiques sociales canadiennes, le programme d'assurance-emploi (AE) constitue un enjeu repris par tous les partis dans cette campagne, sauf peut-être le Parti libéral (qui y a toutefois annoncé des modifications avant le déclenchement de la campagne). Alors que les Conservateurs promettent d'en réduire le surplus en baissant les cotisations¹², le Bloc et le NPD insistent sur la nécessité de renflouer (voire de bonifier) le régime et d'instituer une caisse autonome d'assurance-emploi¹³, dont les surplus ont servi à équilibrer la comptabilité fédérale au cours des dernières années. Il y a toutefois lieu de se questionner sur ces deux approches. D'une part, la réduction des cotisations proposées par les Conservateurs est-elle compatible avec l'équilibre du régime en cas de récession prononcée? Quant un renflouage de la caisse de l'assurance-emploi, est-il réellement nécessaire pour faire face aux besoins futurs du programme et ne risque-t-il pas, par les montants en jeu, de déstabiliser les finances publiques fédérales plutôt que de les stabiliser?

Conclusion : le tigre en a-t-il pour sa creuse dent?

On peut en douter, si l'on en croît les programmes des partis. Aucun parti ne propose cette année de plan concret en vue d'une réforme majeure de la fiscalité au Canada, à l'exception peut-être du Parti conservateur qui est le seul à promettre d'importantes réductions d'impôt. Les mesures sont nombreuses mais semblent souvent peu liées entre elles. Or, les défis économiques auxquels le Canada fait face présentement commandent une révision majeure et intégrée de la fiscalité, ainsi qu'une politique économique agressive et cohérente. Par contre, à ce stade-ci de la campagne électorale, les partis ont encore tout le temps voulu pour clarifier leurs intentions sur les questions économiques et fiscales... ou encore pour s'engager à tenir une

¹² Le NPD propose plutôt un gel des cotisations.

¹³ Le BQ propose un plan de remboursement de la caisse sur dix ans, « de façon à bonifier le régime et à assurer une réserve raisonnable en cas de crise économique ». Il demande également un relèvement du seuil de revenu donnant droit au remboursement des cotisations à l'AE.

commission d'étude sur ces questions, sur le modèle de celle qui avait été mise en place par le gouvernement du Québec au milieu des années 1990.

Références

BLOC QUÉBÉCOIS (2004). *Un parti propre au Québec. Plate-forme électorale – campagne 2004.*

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2002). *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, rapport final.

CONFERENCE BOARD DU CANADA (2004). *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires*, mise à jour de février 2004.

FORTIN, Pierre (1996). « Presidential Address : The Great Canadian Slump », *Canadian Journal of Economics*, vol. 29, novembre 1996, pp. 761-787.

GODBOUT, Luc (2004). *Élections fédérales 2004 : Qu'en est-il des promesses fiscales?* Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, document de travail 2004/03.

JOANIS, Marcelin, Fernand MARTIN et Suzie ST-CERNY (à paraître). *Quel avenir pour les politiques régionales au Québec?* Rapport de projet du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).

KESSELMAN, Jonathan R. (2004). *Tax Design for a Northern Tiger*, Institut de recherche sur les politiques publiques (IRPP), *Choices*, vol. 10, no. 1, mars 2004.

MÉRETTE, Marcel (2002). *The Bright Side : A Positive View on the Economics of Aging*, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), *Choices*, vol. 8 no. 1, mars 2002.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2004). *Plan budgétaire de 2004.*

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2003). *Discours du budget de 2003.*

NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE (2004). *Programme 2004. Une force nouvelle. Un choix positif.*

PARTI CONSERVATEUR DU CANADA (2004). *C'est assez! Programme électoral 2004 du Parti conservateur du Canada.*

PARTI LIBÉRAL DU CANADA (2004). *Plate-forme électorale.*