

des besoins des provinces pourraient être résolus; *il conclut donc que, pour l'instant, les paiements de péréquation devraient continuer d'être calculés uniquement en fonction des inégalités de capacité fiscale entre les provinces.* Toutefois, nous pressons les comités techniques de fonctionnaires fédéraux et provinciaux de poursuivre leurs travaux sur les méthodes qui pourraient permettre de tenir convenablement compte des différences de coûts et de besoins dans une formule de péréquation faisant appel principalement à une mesure de la capacité fiscale.

Méthode du «régime fiscal représentatif»

Comme nous l'avons expliqué, les paiements de péréquation dus à une province dépendent essentiellement de sa capacité de recettes ou, plus exactement, de la façon dont sa capacité de recettes se compare à la capacité moyenne de l'ensemble des provinces. La capacité fiscale est l'élément clé dans le calcul des paiements de péréquation. La façon dont elle est mesurée est par conséquent extrêmement importante et doit faire l'objet d'une réévaluation périodique.

Il existe essentiellement deux façons de mesurer la capacité fiscale d'une province: la méthode dite du «régime fiscal représentatif» et la méthode «macroéconomique». Dans le premier système, on s'efforce de mesurer la capacité fiscale à la lumière des impôts et taxes effectivement perçus par la province. Le problème est que, si cette mesure doit être effectuée d'une manière uniforme dans toutes les provinces, ces dernières ont des régimes fiscaux différents, certaines recourant plus que d'autres à des catégories données d'impôts ou de taxes. C'est pour contourner ce problème que la notion de «régime fiscal représentatif» a été mise au point. Le régime est «représentatif» des dix régimes fiscaux en place dans les provinces: chacune des grandes sources de revenu exploitées par les provinces est considérée à part et la capacité de recettes de chaque province est mesurée à l'égard de chaque source. La capacité globale d'une province, selon cette méthode, est égale à la somme des capacités relatives à chacune des sources de revenu comprises dans le régime fiscal représentatif. C'est la méthode employée depuis 1967 pour calculer les paiements de péréquation.

La méthode macroéconomique consiste à déterminer la capacité fiscale d'une province sans égard aux impôts ou taxes qu'elle perçoit effectivement. Le calcul est basé dans ce cas sur une mesure globale du revenu ou de la production—l'hypothèse étant que tous les impôts et taxes sont finalement assis sur le revenu ou la production engendrés par l'économie et que la valeur de ce revenu ou de cette production reflète bien la capacité fiscale globale d'une province. Dans une formule macroéconomique, on fait la somme des recettes de toutes provenances. Les droits de péréquation sont calculés un peu de la même façon que dans le régime fiscal représentatif, à ceci près qu'on effectue un seul calcul—au lieu de dix, quinze ou vingt-neuf.

Il est certain que la méthode macroéconomique présente des avantages importants. Elle est beaucoup plus facile à administrer que celle du régime fiscal représentatif, puisqu'il n'est plus nécessaire de classer les recettes provinciales par grande source de revenu—tâche qui comporte parfois des jugements arbitraires—ni de définir une assiette pour chaque source. Un autre avantage est que cette méthode élimine la «tentation»—à laquelle des provinces sont soumises dans le régime fiscal représentatif—d'aménager leurs impôts de manière à accroître les droits de péréquation. (Rien ne permet cependant de supposer que les provinces qui bénéficient de la péréquation laissent le désir d'accroître leurs droits de péréquation influencer sur leurs décisions en matière fiscale.)

La méthode macroéconomique s'accompagne aussi d'inconvénients importants. Son principal défaut, peut-être, est de tenir compte non pas des éléments que les provinces imposent *effectivement* mais de ceux qu'elles *pourraient* imposer. Si la péréquation visait à égaliser la capacité fiscale des provinces, sans plus, la méthode macroéconomique aurait quelque justification. Or, le but du programme est de permettre à toutes les provinces d'offrir un niveau comparable de services publics. La formule de péréquation doit donc être liée aux décisions que prennent effectivement les provinces en matière d'imposition plutôt qu'à celles qu'elles pourraient prendre.

La distinction est importante, car les inégalités de capacité fiscale entre les provinces sont plus marquées lorsqu'on les évalue en regard des impôts et taxes effectivement établis que si on les mesure