

La Commission Bélanger et le mode de péréquation de l'impôt sur les ventes au détail du Québec

Claude Pichette

Volume 44, numéro 2, juillet–septembre 1968

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002920ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002920ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Pichette, C. (1968). La Commission Bélanger et le mode de péréquation de l'impôt sur les ventes au détail du Québec. *L'Actualité économique*, 44(2), 254–263. <https://doi.org/10.7202/1002920ar>

La Commission Bélanger et le mode de péréquation de l'impôt sur les ventes au détail du Québec

En mars 1965, la Commission royale d'Enquête sur la fiscalité (Commission Bélanger) déposait un *Rapport sur la répartition entre les municipalités d'une partie de la taxe de vente*. Ce rapport faisait suite à un rapport provisoire déposé l'année précédente (23 mars 1964).

Dans le rapport de 1964, la Commission proposait l'uniformisation de la taxe de vente dans tout le Québec. Elle visait ainsi à stopper l'évasion fiscale et à augmenter le revenu des municipalités. Elle proposait en même temps la création d'un mode de péréquation municipale. Ce dernier n'était que transitoire et le rapport de 1965 en suggérait un autre.

Une loi, sanctionnée le 6 août 1965, créait un mode de péréquation semblable à celui que suggérait le rapport de la Commission du mois de mars précédent. Quelques modifications étaient apportées à la loi en juin 1967.

C'est l'équité de ce mode de péréquation que nous voulons remettre en question, à partir d'exemples construits d'après des faits concrets.

Le souci de la Commission de suggérer un mode équitable de péréquation est évident : on retrouve en quelques endroits l'expression de ce souci dans son rapport. Mais il n'est pas certain qu'on y soit parvenu et voici pourquoi.

Les municipalités qui, avant l'extension de la taxe de vente en avaient établi une, l'avaient habituellement fixée à 2 p.c. La Com-

mission suggérerait qu'il y ait, par conséquent, remise du tiers (avec la hausse de la taxe de vente à 8 p.c., c'est devenu le quart) de la taxe de vente aux municipalités.

La loi qui entérine les recommandations de la Commission spécifie que la répartition doit se faire ainsi :

« Chaque municipalité reçoit :

1. La moitié du quart de la taxe perçue dans son territoire ;
2. Une part proportionnelle à sa population d'un montant égal à 40 p.c. du quart de la taxe perçue dans sa région économique ;
3. Une part proportionnelle à sa population d'un montant égal à 10 p.c. du quart de la taxe perçue dans l'ensemble des régions économiques »¹.

En plus de celui qu'elle a proposé, la Commission avait le choix entre différents modes de péréquation : péréquation régionale seulement ou répartition *per capita* du montant global perçu dans toute la province. L'un et l'autre mode ont été écartés car ils suppriment « ... toute relation entre le montant attribué à la municipalité et le montant perçu par celle-ci... »², ce qui défavorise les centres commerciaux « ... qui canalisent la majeure partie du commerce et qui, pour ces raisons, doivent développer un capital social important »³. Pour la Commission, « ... la formule proposée répond pour le mieux aux exigences d'une répartition équitable et économiquement acceptable »⁴.

Qu'est-ce qu'une répartition équitable ? Cela va de soi qu'on ne peut juger de l'équité d'un mode de péréquation par l'égalité absolue de fardeau puisque certains vont contribuer à alimenter le réservoir où d'autres puiseront.

Mais une fois choisi le mode de péréquation, une condition d'équité est qu'une municipalité donnée supporte le même fardeau ou retire les mêmes avantages que les municipalités semblables, quelle que soit sa localisation géographique.

Or, le mode de péréquation établi en 1965 ne respecte pas ce principe. Ainsi, une municipalité comptant une population don-

1. 15-16 Elizabeth II, Bill 59, *Gazette officielle de Québec*, supplément 13 juillet 1967, tome 99, no 27A, p. 4291.

2. *Rapport*, p. 10.

3. *Rapport*, p. 10.

4. *Rapport*, p. 14.

née, totalisant des ventes au détail d'un certain montant, recevra une certaine remise de la taxe de vente. La même municipalité (même population, mêmes ventes au détail) située dans une autre région, pourrait recevoir une remise différente, en plus ou en moins.

Ou encore, deux municipalités de population identique, ayant des ventes au détail identiques, ne seront pas nécessairement sur le même pied face à la péréquation, tout dépendant de la région où elles sont situées.

Cette affirmation est facile à démontrer. Pour exprimer le mode de péréquation, nous construisons la formule suivante ⁵ :

$$R_m = [1/2(aTV_m) + 2/5(aTV_r)P_m/P_r + 1/10(aTV_q)P_m/P_q]$$

R_m = Remise de la taxe de vente à la municipalité.

a = Constante déterminée par la loi ; 1/4 de la taxe perçue.

T = Taxe de 8 p.c.

V_m = Ventes au détail dans le territoire de la municipalité.

V_r = Ventes au détail dans la région.

V_q = Ventes au détail dans le Québec.

P_m/P_r = Rapport de la population municipale et de celle de la région.

P_m/P_q = Rapport de la population municipale et de celle du Québec.

On voit donc, en prenant la première partie de la formule comment la municipalité reçoit la moitié du quart de la taxe perçue dans son territoire. Pour trouver le montant perçu, il suffit de multiplier le montant des ventes au détail (V_m) par le taux (T) de la taxe, soit 8 p.c. On prend le quart de ce montant, ce qui équivaut à une taxe de 2 p.c. et la municipalité en reçoit la moitié, soit l'équivalent d'une taxe de 1 p.c. Et ainsi de suite pour les autres parties de la formule en ajoutant le facteur population qui est introduit dans la répartition régionale et québécoise.

5. Cette formule est de l'auteur. Elle est l'expression mathématique de la loi.

Nous allons montrer que selon qu'elle est localisée dans une région plutôt que dans une autre, une municipalité ne sera pas touchée de la même façon par la péréquation.

Dans la formule précédente, quelle que soit la région où une municipalité donnée est située, les premier et troisième membres de la formule ne varient pas : le premier, parce qu'il ne concerne que la municipalité, le troisième, parce que le rapport de la population de la municipalité dans le Québec entier ainsi que les ventes au détail de ce dernier ne sauraient changer par définition.

Dans le second membre, les ventes au détail régionales (V_r) et le rapport (P_m/P_r) des populations varieront simultanément ou séparément selon qu'une municipalité donnée est située dans une région ou dans une autre, ce qui entraînera des implications différentes sur la remise faite à la municipalité. Supposons deux cas : dans le premier, les ventes au détail varient d'une région à l'autre, P_m/P_r demeurant constant, le contraire se produisant dans le second.

1er cas : Ventes au détail régionales différentes, P_m/P_r constant.

R_{mi} = Remise à la municipalité appartenant à la région I.

R_{mii} = Remise à la même municipalité en supposant qu'elle appartient à la région II.

a = Constante, 1/4 de la taxe perçue.

T = Taxe de 8 p.c.

V_m = \$100,000,000 ; ventes au détail municipales.

V_{ri} = \$300,000,000 ; ventes au détail dans la région I.

V_{rii} = \$400,000,000 ; ventes au détail dans la région II.

V_q = \$5,000,000,000 ; ventes au détail au Québec.

P_m/P_r = Rapport de la population municipale et de celle de sa région, 30/100.

P_m/P_q = Rapport de la population municipale et de celle du Québec, 2/100.

Municipalité I

$$R_{mi} = [1/2(aTV_m) + 2/5(aTV_{ri})P_m/P_r + 1/10(aTV_q)P_m/P_q]$$

$$R_{mi} = [1/2(1/4 \cdot 8/100 \cdot 100,000,000) + 2/5(1/4 \cdot 8/100 \cdot 300,000,000)30/100 + 1/10(1/4 \cdot 8/100 \cdot 5,000,000,000)2/100]$$

$$R_{mi} = 1,000,000 + 720,000 + 200,000$$

$$R_{mi} = \$1,920,000$$

Municipalité II

$$R_{mii} = [1/2(aTV_m) + 2/5(aTV_{rii})P_m/P_r + 1/10(aTV_q)P_m/P_q]$$

$$R_{mii} = [1/2(1/4 \cdot 8/100 \cdot 100,000,000) + 2/5(1/4 \cdot 8/100 \cdot 400,000,000)30/100 + 1/10(1/4 \cdot 8/100 \cdot 5,000,000,000)2/100]$$

$$R_{mii} = 1,000,000 + 960,000 + 200,000$$

$$R_{mii} = \$2,160,000.$$

2^e cas : Ventes au détail régionales constantes, $P_m/P_{ri} \neq P_m/P_{rii}$.

R_{mi} = Remise à la municipalité appartenant à la région I.

R_{mii} = Remise à la municipalité selon qu'elle appartient à la région II.

a = 1/4 de la taxe perçue.

T = Taxe de 8 p.c.

V_m = \$100,000,000

V_r = \$300,000,000

V_q = \$5,000,000,000

P_m/P_{ri} = 30/100, rapport de la population de la municipalité dans la région I.

P_m/P_{rii} = 25/100, rapport de la population de la municipalité dans la région II.

P_m/P_q = 2/100, rapport de la population municipale et de celle du Québec.

Municipalité I

$$R_{mi} = [1/2(aTV_m) + 2/5 (aTV_r)P_m/P_{ri} + 1/10(aTV_q)P_m/P_q]$$

$$R_{mi} = [1/2(1/4 \cdot 8/100 \cdot 100,000,000) + 2/5(1/4 \cdot 8/100 \cdot 300,000,000)30/100 + 1/10(1/4 \cdot 8/100 \cdot 5,000,000,000)2/100]$$

$$R_{mi} = 1,000,000 + 720,000 + 200,000$$

$$R_{mi} = \$1,920,000$$

Municipalité II

$$R_{mii} = [1/2(aTV_m) + 2/5(aTV_r)P_m/P_{rii} + 1/10(aTV_q)P_m/P_q]$$

$$R_{mii} = [1/2(1/4 \cdot 8/100 \cdot 100,000,000) + 2/5(1/4 \cdot 8/100 \cdot 300,000,000)25/100 + 1/10(1/4 \cdot 8/100 \cdot 5,000,000,000)2/100]$$

$$R_{mii} = 1,000,000 + 600,000 + 200,000$$

$$R_{mii} = \$1,800,000$$

Comme on le voit dans le premier cas, il suffit que $V_{ri} < V_{rii}$ et dans le deuxième cas, que $P_m/P_{ri} > P_m/P_{rii}$ pour que la même municipalité soit touchée différemment par le mode de péréquation.

En supposant qu'il n'existe pas de péréquation, une municipalité dont les ventes au détail sont de 100,000,000 de dollars percevrait 2,000,000 de dollars d'une taxe de 2 p.c.

Or, nous voyons dans le premier cas, qu'avec les mêmes ventes au détail la municipalité en question contribue 80,000 dollars à la péréquation si les ventes au détail régionales sont de 300,000,000 de dollars puisqu'elle ne reçoit que 1,920,000 dollars. Au contraire, la même municipalité reçoit 160,000 dollars au titre de la péréquation si les ventes régionales sont de 400,000,000 de dollars puisqu'on lui remet 2,160,000 dollars.

Dans le deuxième cas, la municipalité verse 200,000 dollars à la péréquation plutôt que 80,000 si sa population compte pour 25 p.c. de celle de la région plutôt que pour 30 p.c.

Ainsi, selon qu'une municipalité a le bonheur ou le malheur d'être dans une région économique plutôt que dans une autre, elle

profite de la péréquation ou bien elle y contribue. Les plus désavantagées par ce système sont les municipalités relativement importantes isolées au centre de zones économiquement pauvres. Elles contribuent seules à la péréquation de leur région. Les plus avantagées sont les municipalités qui ont la chance d'être situées dans les zones riches, densément peuplées, autour de Montréal, par exemple.

Pour comprendre la portée de ce mode de péréquation, on n'a pas à imaginer une situation fantaisiste où l'on déménagerait une municipalité d'une région à une autre : la seule modification de la définition régionale peut changer la situation d'une municipalité. Mais la définition de la région relève quasiment du hasard. Il existe mille et une définitions des régions du Québec toutes aussi officielles les unes que les autres. Et il est extrêmement difficile de définir la région⁶ organique parfaite car il entre toujours une part plus ou moins grande d'arbitraire dans cette définition. Le problème, c'est celui de la marge ou de la zone où deux régions se rencontrent : à quelle région attribuer la zone marginale ? L'attribution à l'une ou l'autre région va modifier plus ou moins profondément la situation de chacune face à la péréquation, selon que la zone marginale est riche ou pauvre.

Exemple. — On n'arrive pas à tracer au stylet la ligne de démarcation entre deux régions. Il existe toujours une zone chevauchante plus ou moins importante.

Pour prendre un cas concret, nous avons calculé, qu'en retranchant de la région des Cantons-de-l'Est, les comtés de Brome, Missisquoi et Shefford, on appauvrit toute cette région et on condamne la ville de Sherbrooke à une plus grande contribution à la péréquation régionale.

On sait, cependant, que ces comtés de Brome, Missisquoi et Shefford ont peut-être plus de liens organiques avec les régions situées à l'ouest qu'avec les Cantons-de-l'Est proprement dits.

Solution. — La solution à ce problème, c'est de retrancher la partie médiane de la formule précédente de péréquation. On lève ainsi la part de hasard due à la localisation géographique et à la définition régionale et l'on n'enlève rien au principe de la péréquation.

6. La Commission reconnaît cette difficulté, *Rapport*, p. 15.

Le second membre de la formule contribue à faire qu'une part importante (40 p.c.) de la péréquation ne se fait qu'à l'intérieur de la région, ce qui permet aux régions riches de conserver une part importante des revenus de l'impôt et ce qui favorise par conséquent les villes de ces régions. Puisque 50 p.c. de l'impôt sur la vente au détail reste déjà à la municipalité, il ne reste plus que 10 p.c. de tout cet impôt à répartir dans tout le Québec. En somme, 90 p.c. de l'impôt reste dans la région.

Les régions défavorisées restent avec leur pauvreté et si par hasard, une municipalité riche fait partie d'une de ces régions, elle contribue lourdement à la péréquation régionale. Le fardeau est d'autant plus lourd qu'elle est seule à le supporter alors que dans les régions densément peuplées, le fardeau (si fardeau il y a) est réparti entre plusieurs municipalités.

On est d'autant plus justifié de faire sauter le second membre de la formule, que la région comme telle ne joue aucun rôle spécifique dans les ventes au détail. La région n'a pas à faire d'investissements sociaux : ceux-ci relèvent de la municipalité ou du gouvernement du Québec. De plus, on ne connaît pas la part des ventes au détail faites à des gens de l'extérieur de la région⁷.

Donc, une fois qu'on a assuré des revenus suffisants à la municipalité en fonction de ses ventes au détail et de ses investissements d'infrastructure que commande son activité commerciale, il y a lieu de pratiquer immédiatement une péréquation à la grandeur du Québec.

La nouvelle formule s'établirait ainsi :

$$R_m = [b(aTV_m) + c(aTV_q)P_m/P_q]$$

Que seraient b et c ? On pourrait maintenir $b = 1/2$ comme auparavant, l'autre moitié du 2 p.c. étant frappée d'une péréquation jouant à la grandeur du Québec en proportion de la population de chaque municipalité.

Rien n'empêcherait de modifier ces rapports selon qu'on jugerait opportun de le faire. D'une part, par la première partie de la formule, on maintient le souci de la Commission d'assurer à la municipalité des revenus proportionnels à son activité commerciale et aux déboursés en capital social qu'elle doit ainsi encourir.

7. C'est une des formes de ce que les géographes appellent l'enjambement.

D'autre part, le maintien de la troisième partie assure une péréquation pour l'ensemble du Québec, chaque municipalité contribuant également en proportion de sa population.

Si nous reprenons l'exemple de la page 258, nous voyons, qu'avec cette nouvelle formule, la municipalité en question reçoit la même remise, quelle que soit la région à laquelle elle appartient, puisque les ventes au détail régionales n'entrent pas en ligne de compte. Soit :

R_{mi} = Remise à la municipalité appartenant à la région I.

R_{mii} = Remise à la même municipalité appartenant à la région II cette fois.

a = 1/4, constante.

T = Taxe de 8 p.c.

V_m = \$100,000,000 ; ventes au détail municipales.

V_q = \$5,000,000,000 ; ventes au détail au Québec.

P_m/P_q = 2/100, rapport de la population municipale et de celle du Québec.

R_m = $[1/2(aTV_m) + 1/2(aTV_q)P_m/P_q]$

R_{mi} = $[1/2(1/4 \cdot 8/100 \cdot 100,000,000) + 1/2(1/4 \cdot 8/100 \cdot 5,000,000,000)2/100]$

R_{mi} = 1,000,000 + 1,000,000

R_{mi} = \$2,000,000

R_{mii} ne peut être différent de R_{mi} puisque tous les termes de la formule sont les mêmes dans les deux cas, les ventes au détail municipales étant les mêmes tout comme celles du Québec.

Mais on constate que la municipalité en question recevrait plus avec cette formule sans péréquation régionale (soit 2,000,000 de dollars) qu'elle ne recevrait dans le premier exemple de la page 258 (soit, 1,920,000 dollars).

Cela signifie que, dans le premier cas, la municipalité en question appartenant à une région relativement moins riche, devait contribuer assez lourdement à la péréquation régionale⁸ tandis

8. Avec la nouvelle formule, sa remise est supérieure à celle qu'elle obtenait avec l'ancienne formule.

qu'avec cette dernière formule, elle contribue en proportion de sa population et de son activité commerciale à la péréquation dans tout le Québec d'une façon identique à toutes les municipalités.

Cette fois, ce sont toutes les municipalités les plus riches qui contribuent à combler l'écart de 80,000 dollars que la municipalité en question versait au titre de la péréquation aux municipalités de la région I. Toutes les municipalités de la région I pourraient même recevoir plus qu'avec l'ancienne formule. D'autre part, les municipalités appartenant à d'autres régions devraient contribuer à cette péréquation.

Mais, qu'on contribue à la péréquation ou qu'on en retire des avantages, les critères seraient les mêmes pour tous cette fois : l'activité commerciale et la taille relative de la municipalité.

Le hasard de l'appartenance ou de la définition régionales n'a plus rien à faire. L'équité et l'efficacité du système en seront améliorées. On élimine ainsi la difficulté de la définition régionale, les hasards de la localisation géographique et l'on pratique du même coup une péréquation plus équitable, la péréquation touchant toutes les municipalités de la même façon cette fois.

Claude PICHETTE,
professeur à l'Université de Sherbrooke.