

Exposé de principe de la FCM

**VERS UN TRANSFERT PERMANENT DE LA
TAXE FÉDÉRALE SUR L'ESSENCE**

Options pour l'application d'un facteur de progression

Élaboré pour la Fédération canadienne des municipalités par
Louis A. Langlois

Le 23 février 2007



Councillor **Gloria Kovach**
Guelph, ON

President
Présidente

Councillor **Gord Steeves**
Winnipeg, MB

First Vice President
Premier vice-président

Maire **Jean Perrault**
Sherbrooke, QC

Deuxième vice-président
Second Vice President

Mayor **Basil Stewart**
Summerside, PE

Third Vice President
Troisième vice-président

Director **Hans Cunningham**
Regional District of
Kootenay, BC

Vice President at large
Vice-président hors cadre

Jean-François Trépanier, CA
Acting Chief Executive Officer
Chef de la direction intérimaire

24 rue Clarence Street
Ottawa, Ontario K1N 5P3

☎ 613-241-5221

☎ 613-241-7440

federation@fcm.ca

Web site/site Web : www.fcm.ca

Centre for Sustainable
Community Development
Centre pour le développement
des collectivités viables

☎ 613-244-1515

communities@fcm.ca

International Centre for
Municipal Development
Centre international pour le
développement municipal

☎ 613-241-7117

international@fcm.ca

Policy, Advocacy and
Communications Department
Service des politiques, promotion
des intérêts et communications

☎ 613-241-7440

policy@fcm.ca

Events and membership
Événements spéciaux et adhésion

☎ 613-244-1500



SOMMAIRE

Les villes et les collectivités canadiennes sont coincées dans un étau financier, comme l'illustre de façon évidente le déficit des infrastructures municipales : déjà estimé à 60 milliards de dollars, il continue de progresser à raison de 2 milliards de dollars par année. Les conséquences sont visibles partout : nids-de-poule, ponts rongés par la rouille, systèmes de traitement de l'eau et de transports en commun ne suffisant pas à la demande, embouteillages, détérioration de la qualité de l'air et pénurie de logements abordables. Le déficit des infrastructures compromet la compétitivité du Canada, nuit à la qualité de vie des citoyens et mine les efforts déployés par les villes et les collectivités canadiennes pour attirer et retenir des professionnels de haut niveau.

L'élimination de ce déficit représente une entreprise de longue haleine, et des investissements pouvant s'échelonner sur 30, 50 ou 70 ans. Certes, les mesures d'aide ponctuelles du gouvernement fédéral ont été utiles, mais elles n'ont pas apporté la solution structurelle à long terme qui serait nécessaire pour régler le déficit des infrastructures une fois pour toutes.

Le Fonds de la taxe sur l'essence pourrait devenir le principal moyen d'action du gouvernement fédéral pour s'attaquer stratégiquement à l'élimination du déficit. Il faudrait d'abord assurer la permanence du Fonds, y intégrer un facteur de progression pour protéger les investissements contre l'inflation et enchâsser cet engagement dans la législation fédérale.

Utilité du facteur de progression

L'indexation du transfert de la taxe fédérale sur l'essence à l'aide d'un facteur de progression préserverait la valeur actuelle des fonds engagés contre les pressions découlant de l'inflation et de la croissance économique. Un facteur de progression bien adapté devrait garantir aux collectivités des revenus qui croîtraient de façon constante et au même rythme que leurs coûts d'infrastructure, lesquels sont soumis aux pressions de l'inflation, de la croissance démographique et de l'expansion économique.

Principes sous-jacents à un facteur de progression du Fonds de la taxe sur l'essence

1. Le facteur de progression devrait protéger contre l'inflation la valeur du Fonds de la taxe sur l'essence.
2. Le facteur de progression devrait soutenir les investissements dans les infrastructures municipales, de façon à faire face aux pressions accrues exercées par la croissance démographique et économique.
3. Le facteur de progression devrait permettre aux gouvernements municipaux d'établir des prévisions et, à cette fin, être calculé en tant que moyenne mobile pluriannuelle afin d'atténuer les écarts d'une année à l'autre.
4. Le facteur de progression devrait être à la mesure de la capacité de payer du gouvernement du Canada, afin que le transfert n'en vienne pas, à la longue, à croître plus rapidement que les revenus fédéraux totaux.

Le présent exposé décrit et analyse sept options de facteurs de progression pour le transfert de la taxe fédérale sur l'essence, et évalue l'efficacité de chacun en fonction des quatre principes énoncés ci-dessus :

1. statu quo (Fonds de la taxe sur l'essence, **sans facteur de progression**);

2. facteur de progression lié à la croissance des **taxes fédérales sur l'énergie (taxe d'accise sur le carburant)**, en s'appuyant sur des prévisions de 2 milliards de dollars entre 2010-2011 (année suivant l'expiration de l'actuel Fonds de la taxe sur l'essence) et 2029-3030;
3. facteur de progression lié à la **croissance démographique**;
4. facteur de progression lié à **l'inflation** (indice des prix à la consommation);
5. facteur de progression lié à **l'inflation plus la croissance démographique**;
6. facteur de progression lié à la croissance globale des **revenus du gouvernement fédéral**;
7. facteur de progression lié à la **croissance nominale du PIB** (PIB réel plus inflation).

Transfert nominal de la taxe fédérale sur l'essence selon les sept facteurs de progression ci-dessus (en millions de \$) :

Exercice	Option 1 Statu quo	Option 2 Revenus des taxes sur l'énergie	Option 3 Population	Option 4 IPC	Option 5 IPC plus popu- lation	Option 6 Croissance des revenus fédéraux	Option 7 PIB nominal
2010-2011	2 000 \$	2 000 \$	2 000 \$	2 000 \$	2 000 \$	2 000 \$	2 000 \$
2011-2012	2 000 \$	2 020 \$	2 030 \$	2 040 \$	2 070 \$	2 088 \$	2 110 \$
...							
2028-2029	2 000 \$	2 392 \$	2 615 \$	2 856 \$	3 715 \$	4 248 \$	5 243 \$
2029-2030	2 000 \$	2 416 \$	2 654 \$	2 914 \$	3 845 \$	4 424 \$	5 531 \$
Total cumulatif	40 000 \$	44 038 \$	46 247 \$	48 595 \$	56 559 \$	61 470 \$	69 737 \$
Taux moyen de croissance annuelle	0 %	1 %	1,5 %	2 %	3,5 %	4,25 %	5,5 %

L'analyse montre que les options 1 à 4 ne satisfont pas aux principes établis. Ces options n'assureraient pas une croissance suffisante du transfert de la taxe sur l'essence pour répondre aux pressions inflationnistes et démographiques.

L'option 5, soit le facteur de progression lié à l'inflation et à la croissance démographique, protégerait la valeur actuelle du transfert de la taxe sur l'essence contre les pressions inflationnistes et permettrait de soutenir la croissance démographique. Toutefois, étant donné que cette option n'offre pas de protection contre les pressions accrues provoquées par la croissance économique sur les investissements dans les infrastructures municipales, elle représenterait une *option minimalement acceptable* par rapport aux principes établis.

Les options 5 et 7 respectent le plus étroitement les principes établis, et seraient donc considérées comme étant les *options à privilégier*.

Renseignements : Michael Buda, analyste principale de politiques, FCM
(613) 907-6271 ou mbuda@fcm.ca.

INTRODUCTION

Nos villes et nos collectivités jouent un rôle central dans la prospérité et la qualité de vie au Canada : elles sont les lieux où se crée la richesse, les creusets de notre identité nationale et le milieu de vie des Canadiens. Nos villes et nos collectivités sont également le point de convergence de nombreux enjeux nationaux, régionaux et locaux. De la sécurité publique à l'établissement des immigrants en passant par l'instauration d'infrastructures de transport efficaces, les gouvernements municipaux sont les premiers confrontés à une foule de problèmes. Ils agissent également en tant que facilitateurs pour les autres gouvernements en les aidant à mettre en œuvre leurs programmes et à en assurer la réceptivité sur le terrain.

Malheureusement, les gouvernements municipaux n'ont ni les ressources ni les outils fiscaux nécessaires pour concilier ces responsabilités avec toutes les autres qui leur incombent. Ils dépendent fortement des impôts fonciers – source de revenu régressive et mal adaptée s'il en est – et des frais d'utilisateur. Ils sont coincés dans un étai financier, aux prises avec des responsabilités croissantes et des ressources financières insuffisantes.

Cette impasse a forcé le report d'investissements essentiels dans les infrastructures et entraîné une telle détérioration que nos villes et nos collectivités ont peine à soutenir la concurrence dans l'économie mondiale et à produire de la richesse.

L'étai financier actuel est illustré de façon évidente par le déficit des infrastructures municipales. Déjà estimé à 60 milliards de dollars, celui-ci continue de progresser à raison de 2 milliards par année. Les conséquences sont visibles partout : nids-de-poule, ponts rongés par la rouille, systèmes de traitement de l'eau et de transport en commun ne suffisant pas à la demande, embouteillages, détérioration de la qualité de l'air et pénurie de logements abordables.

Le déficit des infrastructures compromet la compétitivité du Canada, nuit à la qualité de vie des citoyens et mine les efforts déployés par les villes et les collectivités canadiennes pour attirer et retenir des professionnels de haut niveau.

Le Fonds de la taxe sur l'essence mis de l'avant dans le budget de 2005 procurera cinq milliards de dollars en cinq ans aux provinces, territoires, municipalités et collectivités des Premières Nations établies sur des réserves. Cette mesure assurera aux collectivités une source de financement fiable et prévisible pour entreprendre des projets d'infrastructures municipales écologiquement viables et leur fournira les moyens nécessaires à une planification à long terme. Sans mentionner précisément le Fonds de la taxe sur l'essence, le gouvernement a indiqué, dans sa Mise à jour économique et financière de l'automne 2006, que le cadre fiscal prévoyait un engagement supplémentaire de deux milliards de dollars à l'intention des villes et des collectivités pour chacun des exercices 2010-2011 et 2011-2012.

L'élimination du déficit des infrastructures municipales représente une entreprise de longue haleine, et des investissements pouvant s'échelonner sur 30, 50 ou 70 ans.

Certes, les mesures d'aide ponctuelles du gouvernement fédéral ont été utiles, mais elles n'ont pas apporté la solution structurelle à long terme qui serait nécessaire pour régler le déficit des infrastructures une fois pour toutes. Le Fonds de la taxe sur l'essence pourrait devenir le principal moyen d'action du gouvernement fédéral pour s'attaquer stratégiquement à l'élimination du déficit. Il faudrait d'abord assurer la permanence du Fonds, y intégrer un facteur de progression pour protéger les investissements contre l'inflation et enchâsser cet engagement dans la législation fédérale.

FAIRE DU FONDS DE LA TAXE SUR L'ESSENCE UN ENGAGEMENT À LONG TERME

Différents moyens peuvent être envisagés pour faire du Fonds de la taxe sur l'essence un engagement de longue durée. Le Fonds peut être affecté au moyen d'une loi-cadre ou au moyen du budget principal des dépenses.

- Avec une loi-cadre, les fonds peuvent être accordés de trois manières : une somme fixe devant être dépensée au cours d'un nombre d'exercices prédéterminés, une somme établie au moyen d'une formule mathématique et accordée pour un certain nombre d'exercices, ou encore une somme fixe à être dépensée au cours d'un seul exercice financier.
- Si les fonds sont accordés au moyen du budget principal des dépenses, ils viennent normalement à échéance à la fin de l'exercice visé, mais de nouveaux fonds peuvent être engagés sur une base annuelle.

Utilisation du budget principal des dépenses

Tel que mentionné précédemment, le Fonds de la taxe sur l'essence fédéral a été créé dans le cadre du budget de 2005 (projet de loi C-43). Bien que le Fonds a été établi pour une durée de cinq ans dans le budget de 2005, l'autorité formelle accordée par le projet de loi C-43 se limitait à l'exercice 2005-2006, pour des paiements globaux ne pouvant dépasser 600 millions de dollars. Le projet de loi établissait également les fins auxquelles ces fonds devaient être consacrés. Les dépenses réelles en 2005-2006 se sont chiffrées à 582 millions de dollars.

Comme le Parlement avait autorisé à ce que ces fonds proviennent du Trésor pour une seule année, les dépenses ont été autorisées en 2006-2007 par le biais du *budget principal des dépenses*, et plafonnées à 592,5 millions de dollars. De la même façon, pour les années subséquentes, les dépenses devront être autorisées par le biais du budget principal des dépenses.

Il est important de souligner que l'engagement pluriannuel établi par le projet de loi C-43 ne constitue pas une obligation pour le Parlement. Le gouvernement actuel a pris un engagement moral, mais non légal, de respecter les ententes pluriannuelles du gouvernement précédent.

Une solution de rechange : la loi-cadre

L'adoption d'une *loi-cadre* constituerait une nouvelle orientation dans les relations fiscales fédérales-municipales – un virage du financement ponctuel et à court terme vers un financement prévisible et à long terme. Une telle approche fournirait aussi l'occasion de faire du transfert de la taxe sur l'essence un programme permanent. Le gouvernement fédéral peut hésiter à s'engager dans cette voie, craignant d'établir ainsi un précédent et d'avoir ensuite de la difficulté à refuser des dispositions semblables pour une foule d'autres programmes de financement. On pourra également objecter que ce Fonds est destiné aux infrastructures, qui sont traditionnellement financées par le budget principal des dépenses.

Néanmoins, dans plusieurs cas de programmes de transfert à des personnes – la sécurité de la vieillesse, le régime de pensions du Canada, l'assurance-emploi et le régime de pension de la fonction publique – de même que dans le cas des paiements de transfert à d'autres ordres de gouvernement – programme de péréquation et transfert canadien sur les programmes de santé – le gouvernement a choisi de s'engager par le biais d'une loi-cadre. L'avantage de cette voie est d'assurer une certaine garantie aux bénéficiaires. Les municipalités entendent démontrer que l'envergure et l'importance de l'enjeu des infrastructures exigent une nouvelle approche de la part du gouvernement du Canada, comme l'adoption d'une loi-cadre.

Il convient de préciser qu'aucun Parlement ne peut engager ceux qui suivront. Ainsi, une telle loi-cadre pourrait être modifiée par un futur Parlement. Les seules exceptions à cette règle se rapportent à de rares programmes qui sont enchâssés dans la Constitution, comme l'obligation fédérale d'assurer des services de traversiers à l'Île-du-Prince-Édouard.

L'usage des facteurs de progression par le gouvernement of Canada

Au fil des ans, pour indexer ses programmes, le gouvernement a eu recours à différentes pratiques adaptées à la nature des programmes. Dans le cas de plusieurs programmes de transfert à des personnes – comme la sécurité de la vieillesse, le régime de pensions du Canada, l'assurance-emploi et le régime de pension de la fonction publique – l'indice des prix à la consommation (IPC) a été retenu comme facteur de progression. Les paiements de transfert à d'autres ordres de gouvernement – comme le programme de péréquation et le transfert canadien sur les programmes de santé – sont assortis d'un facteur de progression lié à l'inflation plus la croissance démographique. Dans la plupart des cas, les programmes financés par le budget principal des dépenses ne sont pas indexés.

LES AVANTAGES D'UN FACTEUR DE PROGRESSION

L'un des objectifs visés par l'indexation du transfert de la taxe sur l'essence est de protéger le niveau de financement contre l'inflation et les hausses de coûts liées à la croissance économique. Le choix d'un facteur de progression approprié devrait permettre aux collectivités de disposer de revenus qui s'accroissent au même rythme que les coûts.

Les options

Dans cette section, le statu quo et six options d'indexation sont proposées, comparées et analysées :

1. statu quo (Fonds de la taxe sur l'essence, **sans facteur de progression**);
2. le Fonds de la taxe sur l'essence, lié à la croissance des taxes fédérales sur l'énergie;
3. un fonds rebaptisé, assorti d'un facteur de progression lié à la **croissance démographique**, établi à 2 milliards de dollars en 2010-2011 (année suivant l'expiration de l'actuel Fonds de la taxe sur l'essence);
4. un fonds rebaptisé, assorti d'un facteur de progression lié à **l'inflation** (indice des prix à la consommation);
5. un fonds rebaptisé, assorti d'un facteur de progression lié à **l'inflation plus la croissance démographique**;
6. un fonds rebaptisé, assorti d'un facteur de progression lié à la **croissance des revenus du gouvernement fédéral**;
7. un fonds rebaptisé, assorti d'un facteur de progression lié à la **croissance nominale du PIB** (PIB réel plus inflation).

HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

- Les taxes sur l'énergie augmenteront d'environ 1 pour cent par année (moyenne des deux dernières décennies).
- La population augmentera au rythme de 1,5 pour cent par année (croissance moyenne au cours de la dernière décennie).
- L'indice des prix à la consommation (IPC) augmentera de 2 pour cent par année (cible d'inflation de la Banque du Canada).
- L'indice des prix à la consommation plus la croissance démographique augmenteront de 3,5 pour cent par année (population plus inflation).
- Les revenus du gouvernement fédéral augmenteront de 4,25 pour cent par année (ce qui est inférieur à la croissance enregistrée depuis 2000).
- La croissance nominale du PIB s'établira à 5,5 pour cent par année (croissance réelle de 3,5 pour cent plus inflation de 2 pour cent).

Principes d'évaluation des options

Quatre grands principes devraient guider le choix d'un facteur de progression pour le Fonds de la taxe sur l'essence.

1. Le facteur de progression devrait protéger contre l'inflation la valeur du Fonds de la taxe sur l'essence.
2. Le facteur de progression devrait soutenir les investissements dans les infrastructures municipales, de façon à faire face aux pressions accrues exercées par la croissance démographique et économique.
3. Le facteur de progression devrait permettre aux gouvernements municipaux d'établir des prévisions et, à cette fin, être calculé en tant que moyenne mobile pluriannuelle afin d'atténuer les écarts d'une année à l'autre.
4. Le facteur de progression devrait être à la mesure de la capacité de payer du gouvernement du Canada, afin que le transfert n'en vienne pas, à la longue, à croître plus rapidement que les revenus fédéraux totaux.

Le Fonds de la taxe sur l'essence est-il lié à la taxe fédérale sur l'essence?

Plusieurs options sont envisageables pour indexer le transfert de la taxe sur l'essence. D'un point de vue pratique, le choix le plus conventionnel serait de l'indexer en fonction de l'inflation et de la croissance démographique, ce qui serait, incontestablement, un minimum pour assurer la parité du pouvoir d'achat. Dans un contexte normal, un facteur de progression lié à l'inflation plus la croissance démographique devrait être privilégié par les représentants du gouvernement fédéral, tandis qu'un facteur de progression lié à la croissance nominale du PIB – donnant lieu à des paiements plus élevés – devrait recevoir l'appui des collectivités. Il faut toutefois considérer également le lien théorique existant entre le Fonds de la taxe sur l'essence et la taxe fédérale sur l'essence. Si ce lien théorique est réel, il convient de tenir compte de l'évolution de la taxe sur l'essence.

La taxe fédérale sur l'essence est imposée sur la base du volume vendu et non en tant que pourcentage du prix de vente. Ainsi, même si les prix de l'essence ont augmenté considérablement au cours des trois dernières décennies, le volume consommé au cours de cette période n'a augmenté en moyenne que de 1 pour cent par année. Il en résulte que les revenus provenant de la taxe fédérale sur l'essence ont aussi progressé annuellement de 1 pour cent. Il est donc probable que le gouvernement fédéral soit réticent à l'adoption d'un facteur de progression qui ferait augmenter les paiements de transfert plus rapidement que la croissance anticipée des revenus tirés de cette taxe, transférant ainsi aux municipalités une part de plus en plus importante de ses revenus fiscaux.

Cependant, deux éléments importants doivent être pris en compte avant d'établir un lien entre le Fonds de la taxe sur l'essence – ou le programme de transfert proposé pour des projets d'infrastructures municipales écologiquement viables – et les revenus futurs de la taxe d'accise fédérale sur l'essence :

- L'actuel Fonds de la taxe sur l'essence, tel qu'établi par le projet de loi C-43, est puisé à même le Trésor et n'est aucunement lié à la taxe fédérale sur l'essence. Le lien est purement conceptuel.
- Le taux de croissance annuel moyen des taxes fédérales sur l'énergie s'est établi à environ 1 pour cent par année au cours des 25 dernières années. En liant le futur programme de transfert pour des projets d'infrastructures à la croissance de ces taxes d'accise, il est impossible de protéger les municipalités contre l'inflation, encore moins contre les pressions liées à la croissance démographique et économique.

Les intérêts tirés des transferts de la taxe sur l'essence constitue-t-il un facteur de progression ?

Il peut arriver de temps à autre que les gouvernements municipaux disposent de sommes excédentaires du transfert de la taxe sur l'essence qu'ils pourront faire fructifier. Ils y sont d'ailleurs autorisés en vertu des accords fédéraux sur le transfert de la taxe sur l'essence. Reste à savoir si cette possibilité de percevoir des intérêts pourrait être considérée comme un facteur de progression. Plusieurs raisons montrent qu'il ne peut pas s'agir d'un facteur de progression viable.

Premièrement, les excédents seront probablement rares, représenteront une part infime des revenus tirés de la taxe sur l'essence et seront généralement utilisés sur une période relativement courte. Une fois les excédents dépensés, leur capacité de porter intérêts n'existera plus. À moins d'être maintenus pendant une longue période, les excédents ne pourront donner lieu à des intérêts composés, comme le font les options décrites ci-dessus. Il s'agit donc d'intérêts peu élevés, perçus pendant une courte période seulement. En fait, très souvent, les municipalités devront emprunter pour mettre en œuvre leurs projets d'immobilisations en attendant de toucher les sommes transférées par le gouvernement fédéral, de sorte qu'elles se trouveront à payer des intérêts plutôt qu'à en percevoir.

Par ailleurs, les municipalités disposent de très peu d'options d'investissement de leurs excédents, de sorte que le taux de rendement est généralement très faible. Dans la majorité des cas, les bénéfices obtenus contrebalancent à peine la perte du pouvoir d'achat provoquée par l'inflation.

Le tableau de l'annexe 1 montre les intérêts qui pourraient être tirés des excédents des transferts de la taxe sur l'essence en fonction de quatre taux d'intérêt différents – de 2 pour cent à 5 pour cent – et de deux hypothèses, pour une municipalité qui reçoit un transfert annuel de 20 millions de dollars. Dans la première hypothèse, on suppose que 50 pour cent du montant du transfert (10 millions de dollars) sont placés pour 6 mois, 12 mois, 18 mois et 2 ans. Dans la deuxième hypothèse, on suppose que seulement 5 pour cent du montant du transfert (1 million de dollars) est placé.

À un taux d'intérêt de 2 pour cent, les intérêts gagnés sont totalement annulés par l'inflation (en supposant que l'inflation se situe à 2 pour cent, taux cible de la Banque du

Canada). Si l'inflation est en deçà de ce taux, la municipalité entrerait simplement dans ses frais.

Dans le cas des autres hypothèses, la municipalité serait légèrement avantagée. Mais même dans le cas de l'hypothèse la plus optimiste – la municipalité conserve 50 pour cent des sommes transférées pendant deux ans et obtient un taux d'intérêt de 5 pour cent par année – le rendement net, après avoir tenu compte de l'inflation, ne serait que de 3 pour cent en deux ans, ce qui ne représente que la moitié du taux de croissance des facteurs de progression privilégiés pour la même période. De plus, lorsqu'elles auront été utilisées, les sommes excédentaires ne pourront plus porter intérêts et n'auront pas permis d'obtenir des intérêts composés (comme le ferait un véritable facteur de progression) au cours des années ultérieures. Cela signifie que, contrairement à ce qui se produit avec un facteur de progression, l'intérêt obtenu sur les transferts au cours des années ultérieures serait calculé sur le montant en principal (20 millions de dollars) et non sur un montant croissant composé du principal et de tous les intérêts gagnés. Cet avantage clé – la capitalisation – que peut offrir un facteur de progression est hors de question avec les intérêts gagnés.

Force est donc de conclure que même si dans certaines hypothèses les municipalités peuvent sembler à première vue pouvoir réaliser un bénéfice net avec l'investissement des excédents liés au transfert de la taxe sur l'essence, dans la majorité des cas, elles obtiendraient un rendement négatif.

Pour être avantageux pour les municipalités et leur permettre de répondre à leurs besoins essentiels au chapitre des infrastructures, tout facteur de progression doit croître avec le temps et produire des intérêts composés qui, minimalement, permettront d'absorber les coûts liés à la croissance démographique et à l'inflation.

ÉVALUATION DES OPTIONS

Les sept options présentées précédemment font l'objet de projections sur les 20 prochaines années et sont analysées ci-dessous sous différentes perspectives. L'analyse permettra de tirer des conclusions sur la pertinence, l'efficacité et l'équité de chaque facteur de progression proposé pour le Fonds de la taxe sur l'essence.

a. En dollars non indexés

Le tableau 1 présente la croissance sur 20 ans du transfert de la taxe fédérale sur l'essence en fonction du statu quo ou de six options d'indexation différentes : la croissance des revenus tirés des taxes sur l'énergie; la croissance démographique; l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation; l'inflation plus la croissance démographique; la croissance des revenus du gouvernement fédéral; et la croissance économique nominale.

Les quatre premières options ne sont pas attrayantes pour les gouvernements municipaux et régionaux, puisqu'elles ne permettent pas de combler la croissance des

coûts attribuable à l'inflation et à la croissance démographique. Le facteur de progression lié à l'inflation et à la croissance démographique constitue la protection minimale requise par les gouvernements municipaux et locaux. Le facteur de progression lié à la croissance anticipée des revenus fédéraux peut paraître viable pour le gouvernement fédéral, mais le facteur de progression lié à la croissance nominale du PIB constitue l'option la plus attrayante pour les gouvernements municipaux et locaux, puisqu'elle accorde une marge de manœuvre permettant d'accroître le niveau des investissements.

TABLEAU 1 : Transfert nominal de la taxe fédérale sur l'essence selon sept facteurs de progression (en millions de \$)

Exercice	1. Statu quo	2. Revenus des taxes sur l'énergie	3. Population	4. IPC	5. IPC plus population	6. Croissance des revenus fédéraux	7. PIB nominal
2010-2011	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
2011-2012	2 000	2 020	2 030	2 040	2 070	2 088	2 110
2012-2013	2 000	2 040	2 060	2 081	2 142	2 179	2 226
2013-2014	2 000	2 061	2 091	2 122	2 217	2 274	2 348
2014-2015	2 000	2 081	2 123	2 165	2 295	2 373	2 478
2015-2016	2 000	2 102	2 155	2 208	2 375	2 476	2 614
2016-2017	2 000	2 123	2 187	2 252	2 459	2 583	2 758
2017-2018	2 000	2 144	2 220	2 297	2 545	2 695	2 909
2018-2019	2 000	2 166	2 253	2 343	2 634	2 811	3 069
2019-2020	2 000	2 187	2 287	2 390	2 726	2 931	3 238
2020-2021	2 000	2 209	2 321	2 438	2 821	3 056	3 416
2021-2022	2 000	2 231	2 356	2 487	2 920	3 186	3 604
2022-2023	2 000	2 254	2 391	2 536	3 022	3 321	3 802
2023-2024	2 000	2 276	2 427	2 587	3 128	3 462	4 012
2024-2025	2 000	2 299	2 464	2 639	3 237	3 608	4 232
2025-2026	2 000	2 322	2 500	2 692	3 351	3 759	4 465
2026-2027	2 000	2 345	2 538	2 746	3 468	3 916	4 711
2027-2028	2 000	2 369	2 576	2 800	3 589	4 079	4 970
2028-2029	2 000	2 392	2 615	2 856	3 715	4 248	5 243
2029-2030	2 000	2 416	2 654	2 914	3 845	4 424	5 531
Taux moyen de croissance annuelle	0 %	1 %	1,5 %	2 %	3,5 %	4,25 %	5,5 %

b. En pourcentage des taxes fédérales sur l'énergie

Le tableau 2 présente le transfert de la taxe fédérale sur l'essence en pourcentage des taxes sur l'énergie (taxes d'accise fédérales sur les ventes de carburant). Selon toutes les options à l'exception des deux premières, la part du transfert augmenterait de 37 pour cent en 2010-2011 à un pourcentage variant entre 41 et 86 pour cent en 2029-2030.

Du point de vue des gouvernements municipaux et régionaux, les options d'indexation les plus intéressantes seraient liées, dans l'ordre, à la croissance économique nominale, à la croissance des revenus fédéraux, à l'inflation plus la croissance démographique, à l'inflation et, enfin, à la croissance démographique.

TABLEAU 2 : Transfert de la taxe fédérale sur l'essence selon sept facteurs de progression (en pourcentage de la taxe fédérale sur l'essence)

Exercice	1. Statu quo	2. Revenus des taxes sur l'énergie	3. Population	4. IPC	5. IPC plus population	6. Croissance des revenus fédéraux	7. PIB nominal
2010-2011	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37
2011-2012	0,37	0,37	0,38	0,38	0,38	0,39	0,39
2012-2013	0,37	0,37	0,38	0,38	0,39	0,40	0,41
2013-2014	0,36	0,37	0,38	0,39	0,40	0,41	0,43
2014-2015	0,36	0,37	0,38	0,39	0,41	0,43	0,45
2015-2016	0,36	0,37	0,38	0,39	0,42	0,44	0,47
2016-2017	0,35	0,37	0,39	0,40	0,43	0,46	0,49
2017-2018	0,35	0,37	0,39	0,40	0,44	0,47	0,51
2018-2019	0,35	0,37	0,39	0,41	0,46	0,49	0,53
2019-2020	0,34	0,37	0,39	0,41	0,47	0,50	0,55
2020-2021	0,34	0,37	0,39	0,41	0,48	0,52	0,58
2021-2022	0,34	0,37	0,40	0,42	0,49	0,54	0,61
2022-2023	0,33	0,37	0,40	0,42	0,50	0,55	0,63
2023-2024	0,33	0,37	0,40	0,43	0,52	0,57	0,66
2024-2025	0,33	0,37	0,40	0,43	0,53	0,59	0,69
2025-2026	0,32	0,37	0,40	0,43	0,54	0,61	0,72
2026-2027	0,32	0,37	0,41	0,44	0,55	0,63	0,75
2027-2028	0,32	0,37	0,41	0,44	0,57	0,65	0,79
2028-2029	0,31	0,37	0,41	0,45	0,58	0,67	0,82
2029-2030	0,31	0,37	0,41	0,45	0,60	0,69	0,86

c. En dollars par habitant

Le tableau 3 présente la valeur du transfert en dollars par habitant. En vertu des deux premières options, les gouvernements municipaux et régionaux subiraient au fil des ans une diminution de la valeur du transfert. Il ne s'agit donc pas d'options intéressantes pour eux. Les quatre autres options permettraient une certaine croissance, quoique très modeste dans le cas du facteur de progression lié à l'inflation.

TABLEAU 3 : Transfert de la taxe fédérale sur l'essence selon sept facteurs de progression (en dollars par habitant)

Exercice	1. Statu quo	2. Revenus des taxes sur l'énergie	3. Population	4. IPC	5. IPC plus population	6. Croissance des revenus fédéraux	7. PIB nominal
2010-2011	60,61	60,61	60,61	60,61	60,61	60,61	60,61
2011-2012	59,71	60,31	60,61	60,90	61,80	62,33	62,99
2012-2013	58,83	60,01	60,61	61,20	63,02	64,10	65,48
2013-2014	57,96	59,71	60,61	61,51	64,26	65,91	68,06
2014-2015	57,10	59,42	60,61	61,81	65,53	67,76	70,74
2015-2016	56,26	59,13	60,61	62,11	66,82	69,65	73,53
2016-2017	55,43	58,84	60,61	62,42	68,13	71,59	76,42
2017-2018	54,61	58,55	60,61	62,73	69,48	73,58	79,44
2018-2019	53,80	58,26	60,61	63,04	70,85	75,60	82,57
2019-2020	53,01	57,97	60,61	63,35	72,24	77,68	85,82
2020-2021	52,22	57,69	60,61	63,66	73,66	79,80	89,20
2021-2022	51,45	57,40	60,61	63,97	75,12	81,97	92,72
2022-2023	50,69	57,12	60,61	64,29	76,60	84,18	96,37
2023-2024	49,94	56,84	60,61	64,60	78,11	86,44	100,17
2024-2025	49,20	56,56	60,61	64,92	79,64	88,75	104,12
2025-2026	48,48	56,28	60,61	65,24	81,21	91,11	108,22
2026-2027	47,76	56,00	60,61	65,56	82,81	93,52	112,49
2027-2028	47,05	55,73	60,61	65,89	84,45	95,97	116,92
2028-2029	46,36	55,45	60,61	66,21	86,11	98,47	121,53
2029-2030	45,67	55,18	60,61	66,54	87,81	101,02	126,32

d. En dollars par habitant, ajustés à l'inflation

Le tableau 4 présente pour cinq des sept options la valeur du transfert en dollars par habitant ajustés à l'inflation, c'est-à-dire compte tenu de la perte de pouvoir d'achat liée à l'inflation. En vertu des deux premières options, les gouvernements municipaux et régionaux subiraient au fil des ans une diminution de la valeur du transfert. Il ne s'agit donc pas d'options intéressantes pour eux. Les deux autres options permettraient une certaine croissance, quoique très modeste dans le cas du facteur de progression lié à la croissance des revenus du gouvernement fédéral.

TABLEAU 4 : Transfert de la taxe fédérale sur l'essence selon sept facteurs de progression (en dollars par habitant actualisés)

Exercice	1. Statu quo	2. Revenus des taxes sur l'énergie	5. IPC plus population	6. Croissance des revenus fédéraux	7. PIB nominal
2010-2011	60,61	60,61	60,61	60,61	60,61
2011-2012	58,52	59,10	60,61	61,08	61,73
2012-2013	56,50	57,63	60,61	61,56	62,88
2013-2014	54,55	56,20	60,61	62,03	64,06
2014-2015	52,67	54,81	60,61	62,50	65,25
2015-2016	50,85	53,45	60,61	62,96	66,46
2016-2017	49,10	52,12	60,61	63,42	67,70
2017-2018	47,41	50,83	60,61	63,87	68,96
2018-2019	45,77	49,56	60,61	64,32	70,25
2019-2020	44,19	48,33	60,61	64,77	71,55
2020-2021	42,67	47,13	60,61	65,20	72,89
2021-2022	41,20	45,96	60,61	65,63	74,24
2022-2023	39,78	44,82	60,61	66,06	75,63
2023-2024	38,41	43,71	60,61	66,48	77,03
2024-2025	37,08	42,62	60,61	66,89	78,47
2025-2026	35,80	41,57	60,61	67,29	79,93
2026-2027	34,57	40,53	60,61	67,69	81,42
2027-2028	33,38	39,53	60,61	68,07	82,93
2028-2029	32,23	38,55	60,61	68,45	84,48
2029-2030	31,11	37,59	60,61	68,82	86,05

e. En dollars constants, ajustés à l'inflation

Le tableau 5 présente la valeur du transfert de la taxe sur l'essence en dollars constants, c'est-à-dire ajustés à la perte de pouvoir d'achat liée à l'inflation. Selon les trois premiers scénarios, le pouvoir d'achat diminuerait avec le temps, puisque le taux de croissance prévu de l'inflation est supérieur aux taux prévus pour la croissance des revenus tirés des taxes fédérales sur l'énergie et la croissance démographique. Ces options ne sont pas viables pour les gouvernements municipaux et régionaux. Les trois seules options permettant une augmentation du pouvoir d'achat sont liées à l'inflation plus la croissance démographique, à la croissance des revenus du gouvernement fédéral et à la croissance économique nominale.

TABLEAU 5 : Transfert de la taxe fédérale sur l'essence selon sept facteurs de progression (en dollars constants, ajustés à l'inflation)

Exercice	1. Statu quo	2. Revenus des taxes sur l'énergie	3. Population	4. IPC	5. IPC plus population	6. Croissance des revenus fédéraux	7. PIB nominal
2010-2011	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
2011-2012	1 960	1 980	1 989	2 000	2 029	2 046	2 068
2012-2013	1 921	1 959	1 979	2 000	2 058	2 093	2 138
2013-2014	1 882	1 939	1 968	2 000	2 087	2 140	2 210
2014-2015	1 845	1 920	1 958	2 000	2 117	2 189	2 285
2015-2016	1 808	1 900	1 948	2 000	2 147	2 238	2 363
2016-2017	1 772	1 881	1 937	2 000	2 178	2 288	2 443
2017-2018	1 736	1 861	1 927	2 000	2 209	2 339	2 526
2018-2019	1 702	1 843	1 917	2 000	2 241	2 391	2 611
2019-2020	1 667	1 824	1 907	2 000	2 273	2 444	2 700
2020-2021	1 634	1 805	1 896	2 000	2 305	2 497	2 791
2021-2022	1 601	1 787	1 886	2 000	2 338	2 551	2 886
2022-2023	1 569	1 768	1 876	2 000	2 372	2 606	2 984
2023-2024	1 538	1 750	1 866	2 000	2 405	2 662	3 085
2024-2025	1 507	1 733	1 857	2 000	2 440	2 719	3 190
2025-2026	1 477	1 715	1 847	2 000	2 475	2 776	3 298
2026-2027	1 448	1 697	1 837	2 000	2 510	2 834	3 409
2027-2028	1 419	1 680	1 827	2 000	2 546	2 893	3 525
2028-2029	1 390	1 663	1 818	2 000	2 582	2 953	3 645
2029-2030	1 362	1 646	1 808	2 000	2 619	3 013	3 768

f. En pourcentage des revenus du gouvernement fédéral

Le tableau 6 présente la valeur du transfert de la taxe sur l'essence en pourcentage des revenus du gouvernement fédéral. Selon toutes les options, à l'exception de celle liée à la croissance économique nominale, la valeur du transfert diminuerait avec le temps. Du point de vue des gouvernements municipaux et régionaux, le facteur de progression fondé sur la croissance économique nominale est donc le plus intéressant.

TABLEAU 6 : Transfert de la taxe fédérale sur l'essence selon sept facteurs de progression (en pourcentage des revenus du gouvernement fédéral)

Exercice	1. Statu quo	2. Revenus des taxes sur l'énergie	3. Population	4. IPC	5. IPC plus population	6. Croissance des revenus fédéraux	7. PIB nominal
2010-2011	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008
2011-2012	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008
2012-2013	0,007	0,007	0,007	0,008	0,008	0,008	0,008
2013-2014	0,007	0,007	0,007	0,007	0,008	0,008	0,008
2014-2015	0,007	0,007	0,007	0,007	0,008	0,008	0,008
2015-2016	0,006	0,007	0,007	0,007	0,008	0,008	0,008
2016-2017	0,006	0,006	0,007	0,007	0,008	0,008	0,008
2017-2018	0,006	0,006	0,006	0,007	0,007	0,008	0,009
2018-2019	0,006	0,006	0,006	0,007	0,007	0,008	0,009
2019-2020	0,005	0,006	0,006	0,006	0,007	0,008	0,009
2020-2021	0,005	0,006	0,006	0,006	0,007	0,008	0,009
2021-2022	0,005	0,006	0,006	0,006	0,007	0,008	0,009
2022-2023	0,005	0,005	0,006	0,006	0,007	0,008	0,009
2023-2024	0,005	0,005	0,006	0,006	0,007	0,008	0,009
2024-2025	0,004	0,005	0,005	0,006	0,007	0,008	0,009
2025-2026	0,004	0,005	0,005	0,006	0,007	0,008	0,009
2026-2027	0,004	0,005	0,005	0,006	0,007	0,008	0,009
2027-2028	0,004	0,005	0,005	0,005	0,007	0,008	0,010
2028-2029	0,004	0,004	0,005	0,005	0,007	0,008	0,010
2029-2030	0,004	0,004	0,005	0,005	0,007	0,008	0,010

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DES FACTEURS DE PROGRESSION

1. **Statu quo** – Cette option ne donne pas aux gouvernements municipaux et régionaux la marge de manœuvre requise pour se protéger contre l'inflation et la croissance démographique.
2. **Facteur de progression lié à la croissance des taxes fédérales sur l'énergie** – Compte tenu de la lente croissance des revenus tirés de ces taxes, cette option n'assure qu'une protection partielle – de moins de 30 pour cent – contre l'inflation et la croissance démographique.
3. **Facteur de progression lié à la croissance démographique** – Cette option protège la valeur du transfert en dollars par habitant, mais elle ne la protège pas contre l'inflation.
4. **Facteur de progression lié à l'inflation (IPC)** – Cette option protège la valeur du transfert en dollars réels, mais sa valeur déclinera en dollars par habitant.
5. **Facteur de progression lié à l'inflation plus la croissance démographique** – Cette option protège la valeur du transfert en dollars réels et en dollars par habitant. Les gouvernements municipaux peuvent y voir l'option minimale pouvant répondre à leurs besoins.
6. **Facteur de progression lié à la croissance globale des revenus du gouvernement fédéral** – Les revenus du gouvernement fédéral ayant tendance à augmenter plus vite que l'inflation et la population, cette option paraît préférable à celle fondée sur l'inflation plus la croissance démographique. Cependant, il existe une possibilité que le gouvernement choisisse de réduire les taxes dans l'avenir. Afin de protéger les intérêts des gouvernements municipaux et régionaux, il faudrait donc que cette option soit assortie d'une clause stipulant que le facteur de progression d'une année donnée sera le plus élevé entre la croissance des revenus fédéraux ou la croissance combinée de l'inflation et de la population. Afin d'atténuer les écarts d'une année à l'autre, le facteur devrait être calculé en tant que moyenne mobile pluriannuelle. Cette option pourrait être jugée viable par le gouvernement fédéral, dans la mesure où elle ne représente pas une part grandissante de ses revenus à chaque année.
7. **Facteur de progression lié à la croissance nominale du PIB** – La croissance prévue du PIB étant supérieure à la croissance prévue des revenus fédéraux, cette option est la plus attrayante pour les gouvernements municipaux et régionaux. Là aussi, l'option devrait être assortie d'une clause stipulant que le facteur de progression d'une année donnée sera le plus élevé entre la croissance nominale du PIB, la croissance des revenus fédéraux ou la croissance combinée de l'inflation et de la population. Afin d'atténuer les écarts d'une année à l'autre, le facteur devrait aussi être calculé en tant que moyenne mobile pluriannuelle. Cette option pourrait également être jugée viable par le gouvernement fédéral, puisque l'élasticité des revenus fédéraux, dans un environnement stable, est supérieure à 1.

ANNEXE 1 – Intérêts gagnés sur un transfert de la taxe sur l'essence de 20 millions de dollars

<i>Premier scénario : 50 % du montant total du transfert</i>				
<i>Taux d'intérêt hypothétiques</i>	Pendant 6 mois	Pendant 12 mois	Pendant 18 mois	Pendant 24 mois
Intérêts gagnés				
À 2 %	100 000 \$	200 000 \$	306 000 \$	408 000 \$
À 3 %	150 000 \$	300 000 \$	463 500 \$	618 000 \$
À 4 %	200 000 \$	400 000 \$	624 000 \$	832 000 \$
À 5 %	250 000 \$	500 000 \$	787 500 \$	1 050 000 \$
Intérêts gagnés, ajustés à l'inflation				
À 2 %	99 000 \$	196 000 \$	296 820 \$	391 680 \$
À 3 %	148 500 \$	294 000 \$	449 595 \$	593 280 \$
À 4 %	198 000 \$	392 000 \$	605 280 \$	798 720 \$
À 5 %	247 500 \$	490 000 \$	763 875 \$	1 008 000 \$
Pouvoir d'achat des 10 millions \$ investis				
À 2 %	9 999 000 \$	9 996 000 \$	9 996 820 \$	9 991 680 \$
À 3 %	10 048 500 \$	10 094 000 \$	10 149 595 \$	10 193 280 \$
À 4 %	10 098 000 \$	10 192 000 \$	10 305 280 \$	10 398 720 \$
À 5 %	10 147 500 \$	10 290 000 \$	10 463 875 \$	10 608 000 \$
Taux de rendement annualisé réel sur le plein montant du transfert, soit 20 millions \$				
À 2 %	0,50 %	1,00 %	0,77 %	1,02 %
À 3 %	0,75 %	1,50 %	1,16 %	1,55 %
À 4 %	1,00 %	2,00 %	1,56 %	2,08 %
À 5 %	1,25 %	2,50 %	1,97 %	2,63 %
<i>Deuxième scénario : 5 % du montant total du transfert</i>				
<i>Taux d'intérêt hypothétiques</i>	Pendant 6 mois	Pendant 12 mois	Pendant 18 mois	Pendant 24 mois
Intérêts gagnés				
À 2 %	10 000 \$	20 000 \$	30 600 \$	40 800 \$
À 3 %	15 000 \$	30 000 \$	46 350 \$	61 800 \$
À 4 %	20 000 \$	40 000 \$	62 400 \$	83 200 \$
À 5 %	25 000 \$	50 000 \$	78 750 \$	105 000 \$

Intérêts gagnés, ajustés à l'inflation				
À 2 %	9 900 \$	19 600 \$	29 682 \$	39 168 \$
À 3 %	14 850 \$	29 400 \$	44 960 \$	59 328 \$
À 4 %	19 800 \$	39 200 \$	60 528 \$	79 872 \$
À 5 %	24 750 \$	49 000 \$	76 388 \$	100 800 \$
Pouvoir d'achat du 1 million \$ investis				
À 2 %	999 900 \$	999 600 \$	999 682 \$	999 168 \$
À 3 %	1 004 850 \$	1 009 400 \$	1 014 960 \$	1 019 328 \$
À 4 %	1 009 800 \$	1 019 200 \$	1 030 528 \$	1 039 872 \$
À 5 %	1 014 750 \$	1 029 000 \$	1 046 388 \$	1 060 800 \$
Taux de rendement annualisé réel sur le plein montant du transfert, soit 20 millions \$				
À 2 %	0,050 %	0,100 %	0,077 %	0,102 %
À 3 %	0,075 %	0,150 %	0,116 %	0,155 %
À 4 %	0,100 %	0,200 %	0,156 %	0,208 %
À 5 %	0,125 %	0,250 %	0,197 %	0,263 %

CURRICULUM VITAE DE LOUIS A. LANGLOIS

Ottawa, Ontario, Canada

Expérience pertinente (liste partielle)

- Entré au ministère des Finances du gouvernement du Canada en 1967 à titre d'économiste principal, il participe :
 - à l'investissement des surplus du Régime de pensions du Canada;
 - au développement d'une méthodologie permettant de prévoir les revenus et les dépenses du gouvernement;
 - au développement de politiques de communication de l'information financière pour les états financiers du gouvernement;
 - aux services-conseils sur des macro-politiques à l'intention des cadres supérieurs; et
 - au développement de politiques et de systèmes de gestion des dépenses pour le gouvernement fédéral.

- En 1985, il devient directeur de la Division de la politique fiscale du ministère des Finances; à ce titre, il est responsable :
 - de donner des avis au ministre et au sous-ministre sur toute question touchant la politique fiscale;
 - de développer des politiques-cadres pour assurer la prévision et la gestion pluriannuelles des finances;
 - de développer un cadre fiscal pluriannuel pour le gouvernement fédéral;
 - d'assurer le lien avec le receveur général, le contrôleur général et le vérificateur général du Canada sur toute question liée au contrôle financier et à la communication de l'information financière;
 - d'assurer le lien avec les ministères du revenu des provinces sur toute question touchant la politique fiscale; et
 - d'assurer le lien avec le Secrétariat du Conseil du Trésor sur les questions touchant la gestion des dépenses.

- En 1990, il devient directeur de la Division de l'analyse des dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada; à ce titre, il est responsable :
 - de donner des avis au président et au secrétaire du Conseil du Trésor sur des questions touchant le contrôle et la gestion des dépenses;
 - de développer des politiques sur le contrôle et la restriction des dépenses;
 - de développer la première ébauche d'un système de gestion pluriannuelle des dépenses;
 - d'assurer le lien avec le ministère des Finances et le bureau du Conseil privé sur toute question relative à la politique fiscale et à la gestion des dépenses; et
 - d'assurer le lien avec les ministères des finances des provinces sur toute question touchant la gestion des dépenses.

Il a également réalisé différents mandats spécifiques, notamment :

- participer à un groupe de travail spécial responsable de la restructuration des pratiques de communication de l'information financière du gouvernement canadien;

- conseiller l'Institut canadien des comptables agréés en vue du développement d'une politique sur la méthode de la comptabilité d'exercice dans le secteur public;
- participer à une table ronde chargée de revoir les principes comptables du secteur public; et
- prononcer plusieurs conférences sur la politique fiscale et la gestion des dépenses devant de hauts fonctionnaires canadiens et étrangers.