

QUELQUES PISTES POUR UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ AU QUÉBEC

Mémoire soumis
à la
Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Octobre 2014

QUELQUES PISTES POUR UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ AU QUÉBEC

L'Association des économistes québécois

L'Association des économistes québécois est une association professionnelle à but non lucratif fondée en 1975. En accord avec son slogan « Pour des choix éclairés », elle a pour finalité le développement et la diffusion du savoir économique, l'éclairage des débats publics et la valorisation du rôle de l'économiste. L'Association se veut un interlocuteur crédible et impartial dans les débats économiques et elle accueille chez ses membres l'expression des différences de points de vue et d'opinion.

L'Association est heureuse de pouvoir faire valoir certaines considérations dans le cadre des travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. La fiscalité est en effet un des principaux moyens d'action du gouvernement et les contributions fiscales et parafiscales de toutes natures accaparent une partie importante de la richesse produite par l'économie québécoise. Aussi, il apparaît grandement souhaitable que le régime fiscal soit conçu et appliqué de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible. C'est dans cette optique d'optimisation de la fiscalité québécoise que l'Association présente les observations et les recommandations qui suivent. Au préalable, l'Association souhaite rappeler qu'une réflexion sur la fiscalité ne doit pas être limitée à la recherche de nouveaux revenus et qu'elle doit être cohérente avec celle sur le financement des services. Les deux sont en effet liées non seulement en vue de l'objectif de finances publiques équilibrées mais aussi parce que ce sont les deux composantes de ce qu'on pourrait appeler le contrat social en vertu duquel les citoyens donnent et reçoivent dans leurs relations avec l'État. Nous notons que la Commission travaille en complémentarité avec la Commission sur la révision des programmes et l'Association transmettra des observations et des recommandations à cette dernière dans un mémoire distinct.

La fiscalité : un contrat social à appliquer dans l'équité et la transparence

Par le paiement de l'impôt, de taxes, de tarifs ou de cotisations sociales, le citoyen, en sa qualité de contribuable, permet à l'État de mettre sur pied les programmes et les services dont il bénéficie comme les autres citoyens. Chaque société fait des choix quant à la nature, à la diversité et à l'importance de ces programmes et de ces services. Dans une large mesure ces programmes et ces services expriment la personnalité propre de la société. Ces choix sont des choix collectifs et il est entendu que chaque contribuable n'a pas d'autres possibilités que d'adhérer à ce contrat social et de se conformer aux obligations qu'il lui impose. Selon les revenus, les besoins et les préférences de chacun, ce contrat social peut être plus ou moins avantageux. Dans certains cas, le citoyen gagne au change; dans d'autres cas, il peut avoir l'impression de « ne pas en avoir pour son argent » et qu'il augmenterait son bien-être s'il conservait l'argent de ses impôts et taxes plutôt que de compter sur l'État pour répondre à ses besoins.

C'est une responsabilité des élus et du gouvernement que d'arbitrer ce débat entre ceux qui veulent plus d'interventions de l'État et donc, indirectement, plus de prélèvements fiscaux et ceux qui sont d'opinion contraire. Et comme les citoyens doivent être en mesure de voir si les élus s'acquittent bien de cette responsabilité, il importe que le régime fiscal soit le plus transparent et le plus simple possible. Idéalement, le contribuable devrait être en mesure de remplir lui-même sa déclaration de revenus puisque celle-ci lui fournit une expérience directe de l'architecture et des principales composantes du régime fiscal. Le citoyen doit aussi pouvoir apprécier comment le régime fiscal avantage ou pénalise les différentes parties prenantes du contrat social: familles, célibataires, étudiants, pauvres, bien nantis, retraités, etc. Il y a là un enjeu de bonne gouvernance démocratique.

Or, au fil des années et des discours de budget successifs, le régime québécois d'imposition du revenu est devenu d'une complexité excessive pour le contribuable moyen. La multiplication des déductions, des crédits et des remboursements fait en sorte qu'il est difficile pour le contribuable de remplir sa déclaration de revenus et encore plus de juger de l'équité du contrat social.

RECOMMANDATION 1 :

Que le régime fiscal soit simplifié de façon à ce que chaque contribuable puisse aisément compléter sa déclaration de revenus et être en mesure de juger de son équité à l'égard des divers groupes sociaux.

La population doit aussi pouvoir évaluer si le gouvernement fait un bon usage des ressources qui lui sont confiées. Le citoyen ordinaire n'a pas l'information ou l'expertise qui lui permettrait de porter ce jugement. Les analyses du Vérificateur général peuvent produire de telles informations mais elles demeurent trop ponctuelles et limitées à des éléments de programmes particuliers. Un poste de directeur affaires fiscales et budgétaires devrait être créé et avoir le mandat de recueillir les renseignements, de faire les analyses et de produire les recommandations qui permettraient à la population et aux élus d'avoir une appréciation rigoureuse des orientations et des résultats du gouvernement en matière de fiscalité et de finances publiques. Pour assurer sa pleine indépendance à l'égard du gouvernement, ce poste devrait relever de l'Assemblée nationale et son titulaire devrait produire au moins une fois par année un rapport pour l'information des députés et de la population. Il va de soi que ce haut fonctionnaire aurait strictement un rôle d'information, de conseil et de recommandation et que sa présence ne réduirait en rien la responsabilité et l'imputabilité des députés et des membres du gouvernement.

RECOMMANDATION 2

Que soit créé et rattaché à l'Assemblée nationale un poste de directeur des affaires fiscales et budgétaires.

Le jeu efficace de la démocratie exige aussi que le gouvernement garde sa capacité de prendre des décisions en matière budgétaire et d'en être imputable. À cet égard, il faut se

questionner sur la pertinence de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Bien que ces mesures soient inspirées de bonnes intentions, elles ont pour effet pratique de retirer au gouvernement et aux parlementaires leur capacité d'exercer leurs responsabilités en matières fiscales et budgétaires et de prendre des décisions en fonction des besoins et de la conjoncture du moment. À cet égard, la logique du Fonds des générations apparaît doublement questionnable. En effet, il crée artificiellement un déficit budgétaire et fausse ainsi l'appréciation des citoyens quant à l'état des finances publiques. De plus, il empêche le gouvernement de rembourser plus vite la dette publique alors qu'il est loin d'être sûr que les taux d'intérêt sur les placements dépassent toujours les taux d'intérêt sur les emprunts. En d'autres termes, il est possible que le Fonds des générations constitue en réalité une perte budgétaire nette et que son utilité véritable soit de fournir une excuse commode pour ne pas augmenter les dépenses de programmes.

Ceci étant dit nous ne remettons nullement en cause la nécessité pour le gouvernement de se soucier de l'équilibre budgétaire, du contrôle du niveau de la dette et de l'équité intergénérationnelle. Au contraire, nous appuyons fermement la poursuite de tels objectifs. Nous plaidons seulement que le gouvernement doit conserver une certaine marge de manœuvre dans les modalités et le calendrier d'application de ces objectifs tout en demeurant pleinement imputables de ses décisions et de ses actions. En conséquence, les orientations et les objectifs en matières budgétaire et fiscale doivent demeurer le domaine de la branche exécutive de l'État plutôt que de sa branche législative.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement propose l'abrogation des contraintes légales qui réduisent sa marge de manœuvre et son imputabilité en matières fiscale et budgétaire.

L'équité commande que tous s'acquittent de leurs obligations en matière fiscale. Dans cette perspective, le gouvernement du Québec doit susciter et appuyer les initiatives de coopération intergouvernementale visant à contrer le détournement de revenus et de profits vers des paradis fiscaux. Il doit aussi poursuivre la lutte au travail au noir et à l'évasion fiscale sous toutes ses formes.

De plus, le gouvernement doit trouver les moyens de collecter les impôts et les taxes pouvant découler du commerce en ligne. Les transactions sur les plateformes virtuelles connaissent en effet un essor prodigieux¹. Or, il y a tout lieu de croire qu'une bonne partie de ce commerce échappe aux contrôles fiscaux, notamment quand les transactions portent sur des services ou des contenus numérisés. C'est le cas par exemple des locations d'unités d'hébergement à des touristes étrangers. À moins d'auto déclarations, les locataires de chambres ou de résidences touristiques peuvent exploiter leur commerce sous les radars des agences du revenu. Le gouvernement est ainsi empêché de collecter l'impôt et les taxes

¹ À ce sujet, voir notamment Jean-Claude CLOUTIER, *La révolution virtuelle : l'économie n'est plus ce qu'elle était*, Libres Échanges, 14 octobre 2014 (<http://bit.ly/1zf6sak>) et Jeremy RIFKIN, *The Zero Marginal Cost Society*, Palgrave MacMillan, 2014.

sur ces revenus de location. Mais il en résulte aussi une situation inéquitable pour les hôteliers et les exploitants dûment enregistrés et en règle avec le fisc et la réglementation. Ce n'est là qu'un exemple. Des situations comparables existent dans d'autres secteurs d'activité.

Le contrôle fiscal du commerce en ligne est d'autant plus difficile quand ce commerce passe par des intermédiaires qui opèrent à partir de sites étrangers sur lesquels le gouvernement n'a aucune juridiction. S'ils réussissent à échapper aux obligations fiscales, les sites étrangers sont alors en bonne position pour éliminer les concurrents locaux qui eux n'ont d'autre choix que de s'y conformer. Aussi, le gouvernement doit absolument réussir à placer sur un même pied tous les fournisseurs, qu'ils soient en mode virtuel ou conventionnel. Sinon, il pourrait devoir abandonner le champ des taxes à la consommation compte tenu de leurs effets dévastateurs sur les entreprises nationales.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement suscite et appuie les initiatives de coopération intergouvernementale visant à contrer les détournements de revenus et de profits vers des paradis fiscaux de même que celles visant le contrôle fiscal du commerce en ligne transitant par des sites étrangers.

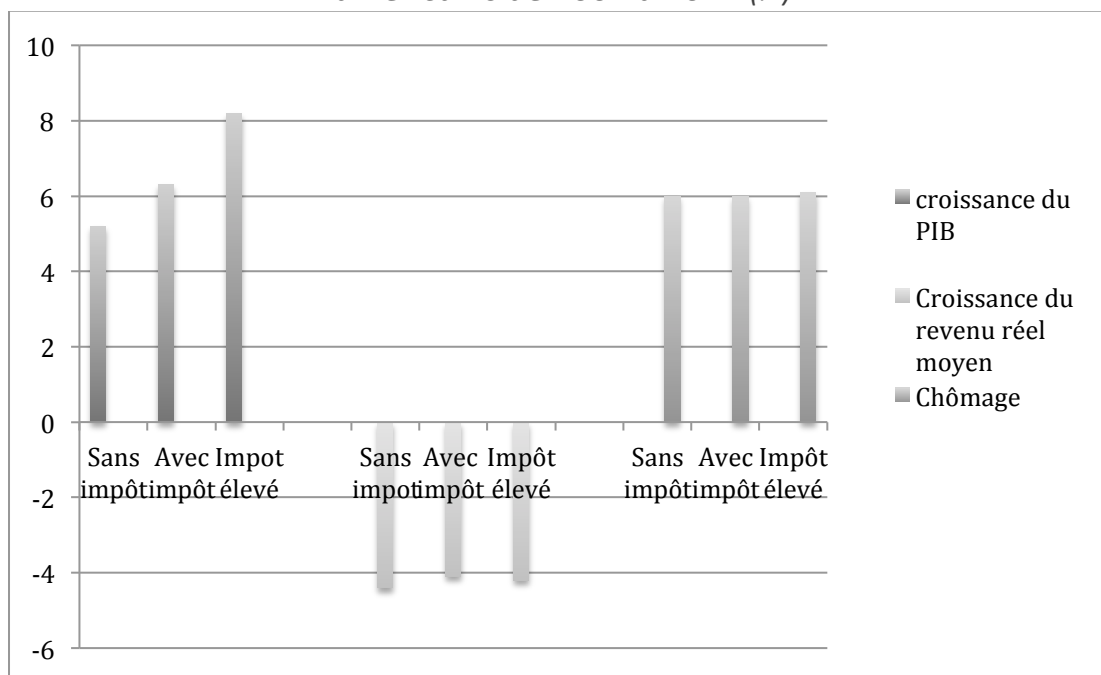
La compétitivité fiscale

Le Québec vit dans un environnement concurrentiel qui fait que le niveau de fiscalité, s'il est perçu comme prohibitif, peut dans certains cas inciter des individus ou des entreprises à migrer vers d'autres administrations où le fardeau fiscal est moindre.

Certes, ce danger ne doit pas être exagéré. Les études sur le sujet laissent entendre que de telles migrations sont peu fréquentes en dehors des vedettes du sport et de la culture². D'ailleurs, selon les travaux effectués par l'Institute on Taxation and Economic Policy, les États américains qui imposent davantage les revenus s'en tirent mieux ou aussi bien au plan économique que les États qui ne prélèvent pas d'impôt sur le revenu. Du moins c'est qui se dégage de leurs performances sous l'angle de la croissance du PIB réel par habitant, du taux de croissance du revenu médian des ménages et du taux de chômage annuel moyen (figure 1).

² THE ECONOMIST, *Diving into the rich pool – Imposing higher tax rates on the wealthy may have unintended consequences*, 24 septembre 2011.

Figure 1 : L'impôt sur le revenu et la performance économique des États américains de 2002 à 2011 (%)



Sans impôt : 9 États sans impôts Avec impôt : Tous les États avec impôt Impôt élevé : 9 États avec un taux élevé d'imposition
 Source : INSTITUTE ON TAXATION AND ECONOMIC POLICY, *States with "High Rate" Income Taxes are Still Outperforming No-Tax States*, 2013.

Cela ne veut pas dire que le gouvernement ne doit pas se préoccuper de ne pas dépasser un certain seuil de fiscalité au-delà duquel certains effets indésirables peuvent apparaître : désincitation à l'investissement, au travail et à l'épargne, évitement fiscal, évasion fiscale. À cet égard, il est difficile de ne pas s'interroger sur le fait que le Québec soit vraisemblablement l'administration nord-américaine où le niveau global de la fiscalité est le plus élevé. C'est en tout cas ce qui se dégage des informations de référence rendues publiques par le ministère des Finances. On y apprend en effet que les recettes fiscales globales des administrations fédérale, québécoise et locale de même que les cotisations aux régimes publics de rente, d'assurance-emploi, d'assurance-médicaments et les taxes sur la masse salariale représentaient 37,0% du PIB du Québec en 2010 comparativement à 33,3% en Ontario, 30,4% dans le reste du Canada (incluant l'Ontario) et 24,6% aux États-Unis. Dans l'ensemble de l'OCDE, le même rapport est de 37,0%³. Et encore faudrait-il ajouter que les citoyens québécois paient des taxes déguisées du fait des tarifs d'électricité plus élevés que ce que justifierait la réalité économique. En effet, la mise en service de nouvelles centrales hydroélectriques et de parcs éoliens à des coûts marginaux de production plus élevés que les sources d'énergie concurrentes ne peut s'expliquer que par la volonté du gouvernement de créer des retombées économiques et des emplois dans certaines régions du Québec. L'octroi à des alumineries de grands blocs d'énergie électrique à long terme et à des tarifs très avantageux répondait sans doute aux mêmes objectifs et a produit les mêmes effets à la hausse sur les tarifs d'électricité des Québécois.

³ FINANCES QUÉBEC, *Un portrait général du régime fiscal au Québec*, septembre 2014, p57.

À défaut d'une méthode rationnelle ou de critères objectifs permettant de statuer sur le seuil d'imposition globale à ne pas franchir, le gouvernement devrait viser à ce que le fardeau combiné de la fiscalité fédérale, provinciale et locale ne dépasse pas le niveau actuel de 37% du PIB. Cela signifie, en pratique, que le gouvernement du Québec ne devrait augmenter le niveau global de sa fiscalité sans que le gouvernement fédéral n'ait au préalable libéré un espace fiscal d'une importance au moins équivalente.

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement vise à ce que le fardeau combiné du gouvernement fédéral, du gouvernement du Québec et des administrations municipales et scolaires ne dépasse pas 37% du PIB du Québec.

Le même souci de ne pas augmenter le fardeau global des contribuables devrait amener le gouvernement à se préoccuper des besoins des autorités locales qui sont elles aussi aux prises avec des difficultés de boucler leurs budgets alors qu'elles font face à des besoins pressants et qu'elles doivent composer avec un seul instrument fiscal majeur, soit l'impôt sur la valeur des propriétés. Or, les services offerts par les municipalités, que ce soit en matière de voirie, de police, de transport en commun, de loisirs, d'aménagement, d'environnement, d'eau potable, revêtent une grande importance tant pour la qualité de vie des citoyens que pour le développement économique. Le gouvernement ne peut ignorer la nécessité d'un questionnement rigoureux sur le partage optimal des assiettes fiscales avec le milieu municipal. En 2012, 10,3% seulement des recettes fiscales prélevées au Québec l'étaient par les administrations locales, comparativement à 55,1% par le gouvernement du Québec et 34,6% par le gouvernement fédéral⁴.

RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement revoie le partage de l'assiette fiscale avec les municipalités de façon à assurer un rendement maximal pour le bien-être des citoyens et le soutien au développement économique.

Le régime fiscal des entreprises

La question de la contribution relative des citoyens et des entreprises à l'équilibre des finances publiques fait l'objet de débats intenses. Certains groupes allèguent qu'il serait plus équitable que les entreprises contribuent davantage au Trésor public. D'autres font plutôt valoir que les ponctions fiscales imposées aux entreprises les rendent vulnérables face aux entreprises étrangères exposées à des fiscalités moins lourdes et les privent de ressources qu'elles pourraient investir à des fins productives.

⁴ *Ibid.*, p12.

Le taux d'imposition des entreprises a été rehaussé au Québec de 3 points de pourcentage par rapport à ce qu'il était en 2000 (de 8,9% à 11,9%). Il demeure inférieur à la moyenne des autres provinces (12,7%) mais supérieur à celui de l'Ontario (11,5%). La province voisine a en effet fait le chemin inverse, réduisant son taux d'imposition de 3 points de pourcentage depuis l'an 2000. Il faut aussi considérer que, en plus de l'impôt sur le revenu, les entreprises sont assujetties à des taxes sur la masse salariale et à diverses cotisations sociales à titre d'employeurs. Or, l'effet combiné de ces diverses charges reliées à la masse salariale est nettement plus élevé au Québec que dans toutes les autres provinces canadiennes. Ainsi, ces charges représentent un taux de cotisation de 15,5 % au Québec comparativement à 12,0 % en Ontario et à Terre-Neuve-et-Labrador. Dans les autres provinces, les taux sont encore plus faibles⁵.

En contrepartie de ces prélèvements fiscaux et parafiscaux, les entreprises québécoises peuvent profiter de diverses formules gouvernementales d'assistance financière qui ont pour effet, en pratique, de diminuer leurs contributions nettes au budget de l'État. Une des principales formes que prend cette assistance financière est de nature fiscale. Il s'agit des crédits d'impôts accordés pour les investissements ou les embauches survenant dans certains secteurs d'activité, certaines catégories professionnelles ou certaines régions. Dans les deux premier cas, il s'agit d'encourager le développement de secteurs industriels recherchés pour leur dynamisme, leurs perspectives d'avenir ou l'importance des retombées économiques qu'ils génèrent. Dans le dernier cas, les crédits d'impôt visent à compenser les désavantages de certaines régions, dont l'éloignement des marchés, pour leur permettre d'attirer les investissements et offrir des emplois à leurs populations.

Ces crédits d'impôt représentaient une dépense fiscale de près de 2 milliards \$ en 2011, dont 709 millions alloués à la recherche-développement et 211 millions \$ aux régions. Sur plus de 40 crédits d'impôt, un seul n'était pas un crédit d'impôt remboursable. Les autres étaient versés peu importe qu'ils puissent être déduits ou non d'un impôt dû au gouvernement. De fait, seulement 18% des crédits d'impôt étaient versés à l'encontre de l'impôt payable, le reste étant assimilable à une subvention pure et simple⁶. Si aux crédits d'impôts on ajoute, diverses mesures d'application générale, les dépenses fiscales du gouvernement du Québec concernant les sociétés ont atteint ou dépassé le cap de 3,2 milliards \$ à chaque année depuis 2008⁷. C'est un montant considérable pour un gouvernement qui peine à équilibrer son budget.

Évidemment, il ne s'agit pas d'un déboursé net étant entendu qu'en principe ces crédits d'impôt permettent de déclencher des investissements qui autrement ne seraient pas réalisés. Ces investissements débouchent sur la production de biens et de services, sur l'achat de fournitures et de services dans l'économie locale ainsi que sur la génération de profits et le versement de salaires qui se traduisent par des recettes fiscales pour le gouvernement. On peut présumer que dans un certain nombre de cas ces recettes fiscales compenseront pleinement les crédits fiscaux accordés à l'entreprise. Dans les autres cas, le

⁵FINANCES QUÉBEC, *La fiscalité des sociétés au Québec*, septembre 2014.

⁶ *Ibid.*, p42.

⁷ *Ibid.*, p29.

gouvernement peut toujours estimer que son action était nécessaire pour revitaliser une région ou une municipalité. Dans de tels cas des considérations politiques prévalent sur la stricte rentabilité économique.

Une autre question, peut-être plus cruciale, consiste à se demander si l'investissement n'aurait pas été effectué par l'entreprise de toute façon. Si c'est le cas, le crédit d'impôt apparaît alors comme un cadeau inutile accordé aux entreprises bénéficiaires et, indirectement, à leurs dirigeants et actionnaires. Une telle question se pose d'autant plus qu'on doit s'attendre à ce que les décisions d'investissement des entreprises se prennent sur des éléments fondamentaux ayant trait au prix de l'énergie et des ressources, à la présence d'une main-d'œuvre qualifiée, à la proximité du marché, aux infrastructures de transport et de communication, à la présence sur place d'une «grappe industrielle» formée de fournisseurs, de clients, de centres de recherche, d'institutions spécialisées⁸, etc., plutôt que sur des aides publiques qui peuvent fluctuer dans le temps, voire être révoquées lors de changements de ministres ou de gouvernements. En d'autres termes, un projet d'investissement doit avoir une rentabilité propre avant que les considérations politiques entrent en ligne de compte.

Aussi, les dépenses fiscales considérables que le Québec consacre au développement industriel et régional méritent d'être questionnées et ce, d'autant plus que dans la province voisine, l'Ontario, l'aide fiscale aux sociétés ne représentait que 0,22% du PIB en 2013, soit trois fois moins qu'au Québec où ce rapport est de 0,67%⁹. Ainsi, même si le ministre des Finances réduisait de 50% le taux des crédits d'impôt, plutôt que de 20% comme il l'a annoncé, l'effort fiscal du Québec serait encore plus important que celui de l'Ontario. Or, rien n'indique que le Québec réussit beaucoup mieux que l'Ontario à attirer les investisseurs.

En somme, le régime fiscal des entreprises est complexe et ses effets nets sont difficiles à apprécier. Aussi, il nous apparaît que le mandat relativement court de la Commission permet difficilement de faire un examen exhaustif et serein de la question. Aussi, bien que la Commission peut dans le cadre de son mandat proposer certaines modifications en ce qui a trait à la fiscalité des sociétés, il serait préférable d'envisager plutôt la mise sur pied d'un chantier spécifique, post Commission, portant sur une révision intégrée du régime fiscal des entreprises et des différentes mesures d'appui et de développement offertes à celles-ci par l'État.

Si par contre la Commission estime nécessaire de se prononcer sur la fiscalité des sociétés à l'intérieur de son présent mandat, l'Association estime que, compte tenu de l'efficacité douteuse des crédits fiscaux et de leur coût élevé, il faut se demander si le gouvernement ne serait pas bien avisé non seulement de réduire davantage que de 20% l'importance des crédits fiscaux mais également d'en supprimer un nombre substantiel. Déjà, lors d'un

⁸ On peut présumer que l'attractivité des «grappes» québécoises est particulièrement présente dans des secteurs comme le biopharmaceutique, l'aérospatial, les jeux vidéos, la production et la transformation de l'aluminium.

⁹ *La fiscalité des sociétés au Québec*, op.cit., p34.

sondage effectué en février-mars 2014, 80% des membres de l'Association se sont dits d'avis que le gouvernement devrait réévaluer l'ensemble des crédits fiscaux et autres programmes d'aide à des secteurs particuliers, à la recherche, et au développement des régions.

Étant donné qu'une telle mesure susciterait des craintes sur la viabilité de certaines entreprises et de certains secteurs, le gouvernement pourrait compenser en utilisant les économies fiscales réalisées pour réduire le taux d'imposition des profits des entreprises. Ce faisant il contribuerait également à simplifier le régime fiscal et à réduire l'incitation à déplacer des revenus vers les paradis fiscaux.

RECOMMANDATION 7

a) Que le gouvernement mette sur pied un chantier post Commission, portant sur la révision intégrée de la fiscalité des entreprises et des différentes mesures d'appui et de développement qui leur sont offertes.

Ou, à défaut :

b) Que le gouvernement réduise de moitié l'importance des dépenses fiscales concernant les sociétés et que, en contrepartie, il réduise le taux d'imposition des profits des entreprises.

Le moyen et le long terme

Le mandat de la Commission est axé, entre autres objectifs, sur l'atteinte des cibles du budget 2014-2015. Ce budget prévoit le retour à l'équilibre budgétaire en 2016-2017 et, par la suite, l'utilisation des surplus budgétaires éventuels pour le remboursement de la dette et la réduction des impôts.

L'objectif d'un équilibre budgétaire dès 2016-2017 oblige la Commission à proposer des mesures prenant effet rapidement mais nous croyons que ses travaux devraient aussi porter sur les changements susceptibles de permettre la meilleure adaptation possible aux défis économiques et budgétaires qui confrontent le Québec à moyen et à long terme.

De fait, les mutations structurelles de l'économie et l'évolution démographique exigent que, tôt ou tard, des ajustements soient apportés au régime fiscal. La préoccupation pour le moyen et le long terme se justifie également pour des raisons d'équité intergénérationnelle. Il serait inacceptable que les contribuables d'aujourd'hui reportent sur ceux de demain la facture des services publics dont ils profitent.

Au Québec comme ailleurs dans le monde, l'économie évolue de façon telle que la production est assurée par un nombre de plus en plus limité de personnes. C'est ainsi que plusieurs observateurs déplorent que la reprise actuelle soit une reprise sans emploi. Le phénomène est attribuable en bonne partie à la robotisation croissante des processus de

production et ce, non seulement dans les secteurs primaires et manufacturiers mais également dans un grand nombre d'activités de services¹⁰. Cette nouvelle révolution industrielle entraîne des gains de productivité, ce qui est une bonne chose. Mais elle a aussi pour effet de cantonner de plus en plus la main-d'œuvre dans des emplois de moins bonne qualité et mal rémunérés.

Les défis posés par l'évolution démographique sont bien connus depuis déjà plusieurs années. On sait que la population active du Québec est entrée dans une phase de croissance quasi nulle et que le rapport entre le nombre de personnes au travail et le nombre de personnes inactives ira en augmentant. Ainsi, le financement des services publics reposera, en moyenne, sur les épaules d'un nombre plus limité de personnes actives que ce n'était le cas par le passé. Heureusement les conséquences du ralentissement démographique seront atténuées en partie par le fait que le besoin d'investir dans de nouveaux équipements sera réduit et aussi parce que la productivité devrait augmenter sous l'effet de l'abolition des emplois les moins essentiels et de l'automatisation des processus qui vient d'être évoquée.

Ces changements structurels auront des conséquences sur les assiettes fiscales du gouvernement. Ainsi, il apparaît nettement que le gouvernement ne pourra plus compter autant que par le passé sur les recettes provenant de l'impôt sur le revenu et ce, parce que moins de personnes seront au travail et que rien n'indique que les salaires réels croîtront sensiblement. Or, l'impôt sur le revenu et les prélèvements fiscaux connexes représentent la principale source de revenus autonomes du gouvernement, soit 36,4% de ces revenus dans le budget 2014-2015¹¹.

Devant cette évolution prévisible des assiettes fiscales, le gouvernement pourrait bien ne pas avoir d'autres choix que de se tourner vers d'autres sources de revenus. À moins de nouvelles réductions de la TPS qui libérerait un espace fiscal, il est difficile d'envisager autre chose que des hausses limitées de la taxe de vente, celle-ci étant déjà à un niveau élevé par rapport aux taxes de vente en vigueur ailleurs en Amérique du Nord. Heureusement, le rendement de cette taxe devrait se maintenir mieux que celui de l'impôt sur le revenu du fait que les retraités et les personnes âgées pourront continuer à acheter des biens et des services grâce à leurs revenus de retraite et à l'épargne accumulée qu'ils réinjecteront dans l'économie.

Une partie du financement futur du gouvernement pourrait en principe provenir de l'endettement. Cependant, cet expédient n'apparaît guère souhaitable puisqu'il va à l'encontre de l'équité intergénérationnelle. Certes, il est illusoire de renoncer à tout endettement et d'ailleurs celui-ci est pleinement justifié s'il a pour contrepartie la mise en place d'infrastructures et d'équipements qui augmentent la capacité de produire des biens et services susceptible d'améliorer la qualité de vie des citoyens et la productivité de l'économie. Cependant, pour des raisons de bonne gouvernance budgétaire et d'équité

¹⁰ Ce remplacement accéléré des travailleurs par des machines a été mentionné par Richard Baldwin lors du congrès 2014 de l'Association des économistes québécois. Le phénomène a également été souligné par Lawrence H. SUMMERS (*Economic Possibilities for our Children*, NBER Reporter, 2013, Number 4 et Michael SPENCE *et al.* (*Labor, Capital and Ideas in the Power Law Economy*, Foreign Affairs, juillet-août 2014, p46.)

¹¹ *La fiscalité des sociétés au Québec*, op.cit., p115.

envers les générations à venir, il est impératif que le gouvernement s'impose une discipline qui l'amène à rembourser ses emprunts à l'intérieur d'une période correspondant à la vie utile des investissements qu'ils ont permis de réaliser. Ce serait une des attributions du directeur parlementaire des affaires budgétaires et fiscales que de surveiller la mise en œuvre et le suivi de cette discipline.

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement limite ses emprunts à ceux requis pour le financement d'équipements productifs et qu'il rembourse ces emprunts à l'intérieur de la durée de vie utile de ces équipements.

En somme, devant l'attrition prévisible de sa principale source de financement – l'impôt sur le revenu – le gouvernement devra sans doute se résoudre à imposer davantage la richesse des contribuables, soit le capital sous ses diverses formes. Cette solution s'impose d'autant plus que le capital financier et matériel s'est beaucoup accru au cours des dernières décennies par suite des inégalités de revenus. Ce phénomène observable dans plusieurs pays a été mis en lumière par l'économiste Thomas Piketty dans un récent ouvrage très médiatisé.

Le gouvernement pourrait aussi faire un usage plus intensif des taxes spéciales et de la tarification ou d'exiger des dividendes plus élevées de la part des sociétés d'État à vocation commerciale. Les possibilités de recettes additionnelles à partir de ces sources sont cependant limitées dans la mesure où les taxes sur les produits du tabac et sur les boissons alcooliques sont déjà élevées et que toute hausse supplémentaire risque de réduire la consommation – et donc les recettes fiscales – ou d'encourager le commerce illicite.

Le gouvernement pourrait cependant introduire de nouvelles taxes spéciales qui lui permettraient de gagner sur deux tableaux, soit en engrangeant de nouvelles recettes fiscales et en enregistrant des gains en matière de santé publique et de protection de l'environnement. Prenant effet à moyen et à long terme ces gains contribueraient à leur tour à l'équilibre des finances publiques par la compression d'importants postes de dépenses.

Ainsi compte tenu du fait que la consommation excessive de sucre et de sel est responsable de nombreuses maladies ou problèmes physiologiques, allant de l'obésité, au diabète et aux maladies cardiaques en passant par les déficits d'attention et l'insuffisance rénale, le gouvernement serait bien avisé d'imposer une taxe spéciale sur le sucre et le sel utilisés dans l'industrie alimentaire et la restauration. Dépendant du quantum fixé, ces taxes pourraient rapporter quelques dizaines ou même quelques centaines de millions \$ en revenus fiscaux. Mais le plus important est que dans la mesure où elles seront suffisamment élevées pour modifier sensiblement les pratiques de l'industrie alimentaire ces taxes pourraient contribuer à réduire à moyen terme la facture des frais de santé. Cette facture s'élevant présentement à quelque 32 milliards \$ et menaçant de progresser encore sous l'effet du vieillissement de la population, toute réduction de l'incidence des nombreuses pathologies découlant de la consommation excessive de sucre et de sel pourrait s'avérer

très bénéfique, non seulement pour le bien-être de la population, mais aussi pour l'équilibre des finances publiques.

RECOMMANDATION 9

Que le gouvernement instaure une taxe sur le sucre et le sel utilisés dans l'industrie alimentaire et la restauration.

Le gouvernement pourrait aussi opter pour une véritable taxe sur le carbone. Certes une redevance sur les produits issus des raffineries de pétrole a été instaurée il y a quelques années mais celle-ci était d'une valeur insuffisante – elle devait rapporter environ 200 millions \$ par année – pour vraiment inciter les consommateurs et les entreprises à changer leurs habitudes en matière énergétique. Bien qu'ayant à maintes reprises réaffirmé sa résolution que le Québec atteigne des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effets de serre, le gouvernement a préféré miser sur un système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission (SPEDE) de gaz à effet de serre communément appelé «bourse du carbone». Or, un tel système risque d'être coûteux pour les entreprises québécoises. En effet, une bonne partie d'entre elles devront acheter des droits d'émission leur permettant de poursuivre ou d'accroître leurs activités. Elles seront ainsi désavantagées par rapport à la majorité de leurs concurrentes d'ailleurs en Amérique du Nord. En effet, la Californie est la seule autre administration nord-américaine à avoir implanté un tel système¹². Le Québec sera également désavantagé du fait que les potentiels de réduction des émissions de gaz à effets de serre y sont plus limités qu'ils ne le sont en Californie. Ainsi, même si en principe les entreprises les moins efficaces devraient pouvoir acheter des droits d'émission de la part d'autres entreprises québécoises plus performantes, en réalité il pourrait bien arriver que ce soit surtout des entreprises californiennes qui aient de tels droits à vendre. Au total, il est à craindre que des montants nets importants soient ainsi transférés du Québec à la Californie¹³. C'est du moins l'avis de divers spécialistes de la question¹⁴. Nous croyons qu'une taxe sur les hydrocarbures serait beaucoup plus facile à administrer par le gouvernement et par les entreprises et surtout qu'elle profiterait au Trésor québécois plutôt qu'à l'économie de la Californie.

Jusqu'à maintenant les gouvernements un peu partout dans le monde ont été réticents à instaurer des taxes sur le carbone parce qu'ils craignaient des effets négatifs sur l'économie et un ressac des électeurs. Or, l'expérience du gouvernement de la Colombie-Britannique qui a implanté une telle taxe en 2008 ne confirme nullement le bien-fondé de ces

¹² D'autres systèmes moins contraignants existent cependant dans certains États.

¹³ L'Association des économistes québécois a déjà fait part de ces effets indésirables du système d'échange de permis d'émission dans un mémoire transmis au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en septembre 2011. Ce mémoire peut être consulté à l'adresse :<http://bit.ly/1sxxQ7H>

¹⁴ Voir par exemple à l'adresse <http://bit.ly/1jMn8h7> la présentation de Jean Nolet de la firme Éco Ressources au congrès de 2013 de l'Association des économistes québécois (*Le marché du carbone : un avantage comparatif pour le Québec*, p23) ; de même le rapport de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec souligne que le bilan des échanges avec la Californie pourrait être désavantageux pour le Québec et recommande de suspendre l'adhésion à ce système tant que d'autres administrations n'y auront pas adhéré (*Maîtriser notre avenir énergétique*, 2014, p98)

appréhensions. Une étude¹⁵ évaluant les impacts de cette taxe cinq années après sa mise sur pied révèle qu'elle n'a eu aucun effet négatif sur la croissance économique ou l'emploi tout en produisant une baisse de 19 % de la consommation d'essence comparativement au reste du Canada. De plus, le gouvernement de la Colombie-Britannique a utilisé le produit de la taxe pour réduire l'impôt sur le revenu ce qui en a sans doute facilité l'acceptation par la population. Le gouvernement du Québec pourrait faire la même chose tout comme il pourrait se servir des rendements d'une telle taxe pour le remboursement de la dette ou pour toute autre fin.

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement se retire du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre et qu'il instaure une taxe sur les hydrocarbures d'un niveau suffisant pour atteindre ses objectifs en matière de lutte aux changements climatiques.

¹⁵ Stewart ELGIE et Jessica MCCLAY, *B.C.'s Carbon Tax shifts after five years*, juillet 2013.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. **Que le régime fiscal soit simplifié de façon à ce que chaque contribuable puisse aisément compléter sa déclaration de revenus et être en mesure de juger de son équité à l'égard des divers groupes sociaux.**
2. **Que soit créé et rattaché à l'Assemblée nationale un poste de directeur des affaires fiscales et budgétaires**
3. **Que le gouvernement propose l'abrogation des contraintes légales qui réduisent sa marge de manœuvre et son imputabilité en matières fiscale et budgétaire.**
4. **Que le gouvernement suscite et appuie les initiatives de coopération intergouvernementales visant à contrer les détournements de revenus et de profits vers des paradis fiscaux de même que celles visant le contrôle fiscal du commerce en ligne transitant par des sites étrangers.**
5. **Que le gouvernement vise à ce que le fardeau combiné du gouvernement fédéral, du gouvernement du Québec et des administrations municipales et scolaires ne dépasse pas 37% du PIB du Québec.**
6. **Que le gouvernement revoie le partage de l'assiette fiscale avec les municipalités de façon à assurer un rendement maximal pour le bien-être des citoyens et le soutien au développement économique.**
7. **a) Que le gouvernement mette sur pied un chantier post Commission, portant sur la révision intégrée de la fiscalité des entreprises et des différentes mesures d'appui et de développement qui leur sont offertes.**

Ou, à défaut :

- b) Que le gouvernement réduise de moitié l'importance des dépenses fiscales concernant les sociétés et que, en contrepartie, il réduise le taux d'imposition des profits des entreprises.**
8. **Que le gouvernement limite ses emprunts à ceux requis pour le financement d'équipements productifs et qu'il rembourse ces emprunts à l'intérieur de la durée de vie utile de ces équipements.**
9. **Que le gouvernement instaure une taxe sur le sucre et le sel utilisés dans l'industrie alimentaire et la restauration.**
10. **Que le gouvernement se retire du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre et qu'il instaure une taxe sur les hydrocarbures d'un niveau suffisant pour atteindre ses objectifs en matière de lutte aux changements climatiques.**