



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux (CSN)
à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Plaidoyer pour la solidarité!

Le 10 octobre 2014

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Note liminaire	5
Introduction.....	6
Une autre lecture de la situation financière du gouvernement.....	8
La maîtrise de la dette publique du Québec.....	10
Les politiques d'austérité ne sont pas la solution.....	12
D'autres avenues sont possibles.....	13
Mettre fin au déséquilibre fiscal	14
Les sources de revenu	16
La fiscalité des particuliers	
L'impôt sur le revenu, les taxes à la consommation ou les tarifs?.....	18
La fiscalité des entreprises	
La place de la fiscalité dans le développement économique	23
Quelle place pour l'écofiscalité?.....	31
Conclusion.....	32
Annexe 1	33
Annexe 2	36

Note liminaire

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec. La CSN œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et durable et, à ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société québécoise.

Comme organisation, nous réclamons depuis des lustres que le gouvernement entreprenne un large débat sur les moyens de financer adéquatement les services publics. Or, il faut constater que la présente consultation est mal engagée. Nous apprécions l'opportunité de nous exprimer sur le régime fiscal, mais nous considérons que nous sommes bien loin du dialogue social auquel nous aspirons. Vous ne serez donc pas surpris du regard critique que nous posons sur l'ensemble de cet exercice auquel nous sommes conviés.

En effet, on ne peut qu'émettre de sérieux doutes et exprimer des craintes sur l'engagement réel du gouvernement envers la protection des services publics et en regard de sa volonté de revoir la fiscalité à l'aune des principes de justice, d'équité et de solidarité que nous défendons.

Nous refusons de nous laisser enfermer dans une trajectoire d'assainissement des finances publiques qui ne laisserait pour seule option que des mesures visant à réduire davantage la taille de l'État, à comprimer les services publics et à introduire des tarifications tous azimuts. Nous ne pouvons pas souscrire aux règles du jeu que le gouvernement cherche à ériger en dogme. Pas de hausse significative du fardeau fiscal, atteinte du déficit zéro, obligation absolue de réduire la dette, voilà le carcan dans lequel nous refusons d'être. Nous réfutons la proposition qui nous ait faite de discuter de fiscalité avec la seule ambition de fournir des revenus supplémentaires à l'État à hauteur de 650 millions \$ peu importe leur provenance. Nous nous opposons à cette prémisse ayant pour seul point de comparaison les autres provinces canadiennes comme si le caractère distinctif du Québec ne pouvait pas s'exprimer aussi dans le choix des services publics et des programmes sociaux que nous nous offrons et des moyens pour les financer.

Le dialogue social auquel nous aspirons est un exercice qui doit engager toutes les composantes de la société dans un processus transparent où l'information est disponible. C'est une démarche qui met en présence des représentantes et des représentants d'horizons divers. Qu'ils proviennent des organisations syndicales, du milieu des affaires ou des groupes communautaires, les femmes et les hommes conviés doivent pouvoir s'exprimer sans entraves et sans qu'on leur impose des œillères. C'est un lieu où l'appel à l'expression n'aurait pas dû servir de déversoir à un trop plein de hargne injustifiée, mais puissamment entretenue contre celles et ceux qui dispensent les services publics. Pourtant, c'est ce que semble être devenu le site Web de la Commission de révision des programmes qui devait permettre au citoyen « ordinaire » de se faire entendre.

Vous comprendrez que nous avons la conviction profonde que d'autres choix s'offrent aujourd'hui au Québec. D'autres avenues pour que cette société puisse continuer de s'enorgueillir d'en être une qui place la solidarité tout en haut de ses valeurs. Nous vous ferons part de ces choix et espérons bien être entendus. Nous vous proposons ici des pistes de réflexion pour continuer d'être ce que nous sommes, un peuple à l'histoire singulière qui a su maintenir, dans l'adversité, son identité au nord des Amériques.

Introduction

La réflexion sur la fiscalité et les finances publiques est, quant à nous, indissociable de la vision que l'on a du rôle de l'État. À la CSN, nous croyons qu'un État moderne doit se déployer sur plusieurs fronts. La santé, l'éducation, mais aussi l'emploi et les lois du travail, le développement local et régional, le développement durable, la lutte aux inégalités et aux exclusions, la protection du revenu, les mesures de soutien à la famille, la formation professionnelle, l'environnement, le transport en commun, l'immigration, la culture, etc., sont autant de domaines où l'intervention publique a sa place.

Pour nous, les services publics et les programmes sociaux sont des piliers essentiels de notre société. Ils sont l'expression de notre solidarité, car ils assurent une redistribution de la richesse et une meilleure égalité des chances. Ils sont question de droits humains. L'accessibilité à une éducation, à des services de garde, à des services de santé et à des services sociaux de qualité, à un logement, à des emplois, et le droit à un revenu qui permet de vivre décemment, à une protection du revenu en cas de maladie ou d'accident, voici autant d'éléments qui ont des incidences considérables sur les perspectives d'avenir des personnes. C'est pourquoi nous croyons essentiel d'assurer la pérennité des services publics et des programmes sociaux.

Or, orienter la recherche de solutions vers une réduction de la capacité d'intervention de l'État comme présentement alors qu'il existe déjà un sous-financement des missions de l'État, n'a pour effet que de transférer une part importante du financement des services publics et des programmes sociaux vers les individus favorisant ainsi la croissance des inégalités. La question n'est pas uniquement de savoir combien il nous en coûte, mais comment nous les finançons et quelle doit être la contribution de chacun.

Nous réfutons l'idée que l'État-providence aurait un coût financier trop élevé et qu'il réduirait le dynamisme économique, justifiant ainsi la nécessaire cure minceur que l'État devrait subir. Au contraire, nous croyons qu'il compense certaines défaillances du marché, qu'il permet de pallier ses imperfections et qu'il assure une meilleure prise en compte des externalités. Nous croyons aussi que la prise en charge par l'État de la « production » de certains services, comme la santé et l'éducation, nous permet de profiter collectivement de bénéfices beaucoup plus importants. La réalisation d'économie d'échelle, la présence de gains de productivité, tout comme une offre suffisante de ces services, sont des arguments qui militent pour reconnaître le rôle de premier plan de l'État.

Nous savons que les sociétés qui se sont dotées de services publics forts, de politiques de redistribution de la richesse, de politiques d'emploi, et dans lesquels on observe une forte présence syndicale, sont les plus égalitaires parce qu'elles réussissent mieux à réduire les inégalités entre les riches et les pauvres, entre les femmes et les hommes, et ce, tout en étant performantes du point de vue économique. Nous comprenons très bien le rôle important que joue la fiscalité dans cette lutte aux inégalités sociales. C'est pourquoi nous exigeons que la révision de notre régime fiscal se réalise en fonction de cet objectif.

Prétexte à tous les chambardements proposés dans les services publics et dans les programmes sociaux, nous discuterons d'abord de cette vision catastrophiste de la situation des finances publiques du Québec qu'on nous présente et qu'on tente de nous vendre. Nous parlerons du déficit et de son « caractère structurel » ou non. Nous aborderons, tour à tour, la question de la dette qui effraie tant et celle du pouvoir suprême des agences de notation qui fait autant trembler. Après avoir relativisé l'environnement dans lequel nous nous trouvons, nous entendons discuter des effets concrets des mesures d'austérité. D'autres populations ailleurs en ont fait les frais, quels enseignements peut-on

en tirer? Nous proposerons alors deux moyens pour nous donner un espace réel afin qu'un dialogue social constructif s'engage.

Parler de finances publiques et de fiscalité ne peut se faire sans situer la question dans le contexte canadien. Il y a déséquilibre fiscal. Nous avons l'obligation de le dire et d'agir pour infléchir les choix du gouvernement canadien. Nous en ferons état avant d'entreprendre notre discussion sur les revenus.

Nous ne croyons pas que l'heure soit à la diminution du fardeau fiscal, pas pour les particuliers et encore moins pour les sociétés. Si séduisante soit-elle, cette idée est pernicieuse parce qu'elle laisse croire à chacun d'entre nous qu'il est possible d'améliorer notre sort alors que collectivement, c'est une stratégie dont nous sortirons nécessairement tous perdants. Nous en profiterons pour mettre en exergue les répercussions des décisions politiques sur la croissance ou la diminution des revenus de l'État. Après avoir énoncé quelques principes qui ont guidé notre réflexion, nous proposerons certaines avenues qui pourraient mener à une révision juste de la fiscalité. Les impôts des particuliers et des sociétés seront abordés en séquence afin de dégager des pistes de réflexion que le gouvernement devrait examiner dans sa quête de nouveaux revenus.

Finalement, comme nous croyons que seul un développement durable est réellement porteur d'avenir, nous aborderons le rôle que doit jouer la fiscalité pour assurer la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Le Québec ne peut pas faire l'économie de cette réflexion. D'autres sociétés dans le monde ont déjà amorcé ces changements. Il nous appartient de nous en inspirer.

Voilà les premiers jalons que nous vous proposons pour une réforme de la fiscalité permettant de financer de façon conséquente et équitable nos choix sociétaux en matière de services publics et de programmes sociaux.

Voilà notre plaidoyer pour la solidarité!

Une autre lecture de la situation financière du gouvernement

Le déficit budgétaire

L'équilibre budgétaire doit être retrouvé, mais cette quête ne peut se faire par des compressions budgétaires et la déconstruction de l'État social. Une accélération de la croissance des revenus de l'État québécois, qui s'appuie à la fois sur des politiques propres à stimuler une croissance économique durable plus rapide et sur une réforme de la fiscalité, est la seule façon de financer équitablement les choix de la population en matière de services publics et de programmes sociaux.

S'il est important pour une nation d'atteindre l'équilibre budgétaire sur la durée du cycle économique afin de ne pas s'empêtrer dans la spirale de l'endettement, la manière dont cet équilibre est atteint importe encore plus. Réaliser l'équilibre budgétaire sans répondre aux besoins de la population en matière de santé, de services sociaux, d'éducation, de politique familiale, de transport, d'infrastructures publiques, de logements sociaux et de sécurité du revenu, ce n'est pas un succès, mais un échec, un recul pour l'ensemble de la société québécoise. Il faut, au contraire, trouver le moyen d'y arriver tout en continuant d'offrir des services de santé à une population qui vieillit, des services éducatifs de qualité dans un contexte où la création de richesse s'appuie plus que jamais sur le savoir, un filet de sécurité sociale qui protège adéquatement les laissés-pour-compte du capitalisme moderne et des services qui préservent le territoire et l'environnement.

Il est faux de prétendre que le gouvernement du Québec doit atteindre l'équilibre budgétaire à court terme en raison de son endettement trop élevé et de l'injustice que l'endettement représente pour les générations futures. Cette vision est selon nous quelque peu catastrophiste.

Rappelons tout d'abord que de 1999-2000 à 2008-2009, le gouvernement du Québec a respecté la Loi sur l'équilibre budgétaire, réalisant même de légers surplus au passage. Quant aux déficits budgétaires des dernières années, ils sont consécutifs à la grande récession de 2008-2009 et à la faible croissance économique qui a suivi. La réalisation de tels déficits était tout à fait opportune, puisqu'ils ont contribué à soutenir l'économie alors que le secteur privé en était incapable. Une telle politique budgétaire et fiscale a d'ailleurs été expressément recommandée par des organisations internationales telles que le FMI¹, l'OCDE², etc. En situation de crise, l'État doit pouvoir intervenir de façon anticyclique. Il n'est pas recommandé de chercher à atteindre un déficit zéro lors d'une récession ou lorsque la croissance économique est rampante, puisque ça ne fait qu'amplifier le ralentissement de l'économie.

Les déficits de 2011-2012 et de 2012-2013 ont été décroissants, ce qui traduit une amélioration de la situation budgétaire sur cette période. Lors des exercices de 2013-2014 et de 2014-2015, le déficit budgétaire est reparti à la hausse, forçant le gouvernement à reporter l'atteinte du déficit zéro à 2015-2016. Pour ces deux exercices budgétaires, il est difficile d'évaluer la part structurelle des déficits, puisque la faible croissance économique du Québec, pendant cette période, a eu un impact important sur les revenus budgétaires. La composante conjoncturelle du déficit total semble toujours importante. Bien que le président du Conseil du trésor et le ministre des Finances ne cessent de clamer la présence d'un déficit structurel, aucune analyse n'a été produite et rendue publique par le gouvernement afin de démontrer l'existence d'un déficit budgétaire dont le caractère serait essentiellement structurel.

¹ Fonds monétaire international.

² Organisation de coopération et de développement économiques.

De plus, le déficit budgétaire de 2,35 milliards de dollars que prévoit le gouvernement Couillard pour 2014-2015 ne représente que 0,62 % du PIB³ du Québec. Même le déficit budgétaire de 3,174 milliards de dollars en 2009-2010, enregistré en pleine récession, ne représentait que 1,05 % du PIB, une proportion beaucoup plus faible que dans plusieurs autres pays et États/provinces.

S'il est exact que le gouvernement du Québec a actuellement le ratio dette/PIB le plus élevé de toutes les provinces canadiennes, en raison de la diversification de son économie notamment, il a des cotes de crédit équivalentes ou légèrement inférieures aux provinces ne produisant pas d'hydrocarbures⁴. Le classement des agences de notation de crédit montre que la situation du Québec n'est pas si catastrophique que le laisse entendre le gouvernement Couillard. Le comportement des agences de notation est certes imprévisible et aucune certitude ne devrait permettre au gouvernement d'être si alarmiste à ce sujet. Qui plus est, bien qu'il soit difficile de prédire avec exactitude les répercussions d'une telle décote, il faut savoir qu'une hausse du taux d'intérêt consécutive à une décote n'affecte pas immédiatement le montant total de la dette publique. Chaque année, elle affecte seulement les nouveaux emprunts et les renouvellements d'emprunts. Par exemple, selon les prévisions gouvernementales, le programme de financement total sera de 19,6 milliards \$ en 2013-2014, soit 9,9 % de la dette brute. Puisque ce niveau d'emprunt est représentatif des emprunts des prochaines années, une hausse du taux d'intérêt n'affecterait pas l'ensemble de la dette brute avant une dizaine d'années. Évidemment, entre-temps la conjoncture pourrait s'améliorer, justifiant une amélioration de la cote de crédit du Québec, comme cela s'est déjà produit dans le passé. Voilà qui permet de voir d'un œil moins alarmiste les fluctuations éventuelles du taux d'intérêt à la suite d'une décote.

Le gouvernement Couillard prétexte l'existence d'un déficit structurel pour justifier une entreprise de réingénierie de l'État québécois. En campagne électorale, le Parti libéral du Québec a caché ses intentions véritables, et propose maintenant un saccage de l'État québécois qui va bien au-delà de ce que promettait la Coalition Avenir Québec. À l'heure actuelle, rien ne justifie les compressions draconiennes envisagées par le gouvernement Couillard. Par ailleurs, les compressions budgétaires sont faites sous prétexte d'éradiquer les déficits structurels projetés par certains économistes pour les prochaines décennies. Ces projections sont fondées sur un grand nombre d'hypothèses, notamment sur les effets du vieillissement de la population sur les revenus et les dépenses du gouvernement. L'Institut de la statistique du Québec a récemment revu à la hausse ses projections de croissance de la population québécoise. Alors que le gouvernement n'est pas capable de prévoir le déficit budgétaire de l'année prochaine correctement, ses économistes se targuent de projeter l'évolution du déficit structurel du Québec jusqu'en 2050. Sur cette base, ils nous disent qu'il faut procéder, dès aujourd'hui, à des compressions majeures dans les dépenses de programmes, qu'il faut oublier la social-démocratie et nos rêves de justice sociale pour se contenter de ce qui se fait dans la moyenne des autres provinces canadiennes. La réalité, c'est que personne ne sait exactement ce qui se produira lors des prochaines décennies, pas plus les économistes que le commun des mortels. C'est pourquoi la conduite des politiques publiques doit faire preuve de pragmatisme en s'appuyant sur l'information disponible, et non pas se fonder sur des projections dont la caractéristique principale est l'incertitude.

³ Produit intérieur brut.

⁴ Ainsi, *Moody's* accorde actuellement une cote de Aa2 au Québec, de même qu'à cinq autres provinces, dont l'Ontario. *Standard & Poor's* accorde une cote de A+ au Québec (quatre provinces ont des cotes équivalentes ou inférieures) et la cote immédiatement supérieure à l'Ontario (AA-, avec perspective négative). Finalement, *Fitch* donne une cote de crédit de AA-, avec perspective négative (l'Ontario obtient la cote AA, avec perspective négative).

La CSN croit que les Québécoises et les Québécois seraient prêts à ce que leur fardeau fiscal augmente quelque peu afin de garantir l'accès actuel aux services publics et aux programmes sociaux. Les rapports du Vérificateur général le confirment régulièrement, le gouvernement peut dépenser mieux et rechercher plus de revenus qu'il ne le fait actuellement, sans handicaper la croissance économique, contrairement à ce qu'affirment les associations patronales et certains partis politiques. Plutôt que de procéder à des coupes budgétaires importantes motivées par des déficits structurels hypothétiques ou par des baisses d'impôt futures, le gouvernement doit plutôt ajuster ses actions au fur et à mesure pour chercher à prévenir l'apparition de tout déficit structurel, tout en respectant les choix de la population quant à l'offre de services publics et de programmes sociaux. Il doit continuer à répondre aux besoins de la population dans ses champs de juridiction.

Le gouvernement souhaite réaliser le déficit zéro dès 2015-2016 et accélérer le remboursement de la dette par la suite afin de contrer, dit-il, les impacts du vieillissement de la population sur les finances publiques. Selon lui, la diminution prévue de la population active, lors des prochaines années, occasionnera une croissance continue du déficit budgétaire et un alourdissement important de la dette publique québécoise. De son point de vue, il en résulterait un problème d'équité intergénérationnelle, puisque moins de personnes seraient appelées à financer une dette et des services publics toujours plus importants. Pourtant, plusieurs changements sont susceptibles de survenir lors des prochaines décennies concernant l'immigration, le taux d'emploi, la productivité et le coût fiscal des REER et des régimes de pension agréés, qui ont le potentiel d'atténuer l'effet négatif du vieillissement de la population sur le PIB. Si le gouvernement refuse d'envisager cette option, il est possible d'aller chercher des revenus budgétaires additionnels sous la forme de revenus autonomes ou de transferts fédéraux. Le premier ministre affirme qu'il est déterminé à donner à la nouvelle génération la même liberté et la même possibilité de choix dont bénéficient les baby-boomers. Alors qu'au contraire, dans les faits, il s'apprête plutôt à réduire de manière considérable l'offre de services publics et de programmes sociaux qu'il rendra accessible à cette génération.

La maîtrise de la dette publique du Québec

Selon le gouvernement et les associations patronales, le niveau d'endettement du Québec aurait atteint une limite qui rendrait le déficit zéro impératif à court terme. Ce diagnostic est sans contredit contestable.

En effet, le ratio dette brute/PIB du Québec a relativement peu changé de 2000-2001 à 2014-2015. Il était de 52,3 % en 2000-2001 et est passé à 54,3 % en 2013-2014. Qui plus est, le ratio dette brute/PIB de 2013-2014 inclut les effets de la réforme comptable de 2009, qui a ajouté au passif du gouvernement les dettes des réseaux de la santé et de l'éducation qui n'étaient pas reconnues explicitement jusque-là. En corrigeant pour tenir compte des effets de cette réforme, on peut conclure que le fardeau de la dette du Québec n'est actuellement pas plus important qu'il ne le fût en 2000-2001⁵. Contrairement à ce que laisse entendre le gouvernement, la dette publique du Québec est maîtrisée. Notons au passage que les 6,4 milliards de dollars consacrés au Fonds des générations depuis son institution ont eu relativement peu d'effet sur le ratio dette brute/PIB. Sans cette contribution, le ratio aurait été de 56 % plutôt que de 54,3 %.

⁵ Rappelons que pour les agences de notation de crédit telles *Moody's et Standard & Poor's*, c'est le ratio dette/PIB qui est le principal indicateur de la santé financière des pays et des états/provinces.

L'évolution du ratio dette représentant les déficits cumulés/PIB est encore plus favorable que le ratio dette brute/PIB. Ce ratio a atteint son dernier sommet, à 34,6 %, lors de l'exercice financier de 2009-2010. Malgré les déficits budgétaires, le ratio a diminué progressivement à 32,9 % en 2013-2014. En 2014-2015, le ratio augmente quelque peu, à 33,1 %, pas tant à cause du faible déficit budgétaire de 2,35 milliards de dollars prévu qu'en raison de la décision du gouvernement d'inscrire une provision de 3,8 milliards de dollars \$ pour l'impact du passage éventuel d'Hydro-Québec aux Normes internationales d'information financière (IFRS). Les projections du ministère des Finances indiquent que, par la suite, le ratio déficits cumulés/PIB diminuera progressivement pour atteindre 26,3 % en 2017-2018. Tout comme pour la dette brute, l'évolution récente et projetée des déficits cumulés montre que la dette publique est sous contrôle.

La dette du gouvernement peut augmenter chaque année sans que cela fasse nécessairement augmenter le ratio dette/PIB. L'ensemble des facteurs contribuant à la croissance de la dette publique (solde budgétaire, immobilisations nettes, les placements, prêts et avances, etc.) ne doit pas augmenter plus rapidement que le PIB⁶. En pratique, la dette brute du Québec augmente de plusieurs milliards chaque année, ce qui est tout à fait légitime pour le financement des dépenses de capital, notamment dans les infrastructures publiques qui ont une vie utile de plusieurs années, et des dépenses courantes en période de récession ou de ralentissement économique.

Les associations patronales, les *think tanks* de droite et même le gouvernement identifient régulièrement les coûts trop élevés des services publics et des programmes sociaux québécois comme étant la cause de la croissance de la dette brute du Québec. Cette affirmation doit être nuancée. Depuis 2000-2001, et particulièrement depuis 2008-2009, les immobilisations nettes et les placements, prêts et avances du gouvernement sont les principaux facteurs de croissance de la dette brute. De 2008-2009 à 2014-2015, les déficits budgétaires ont ajouté 14,8 milliards de dollars à la dette brute alors que les immobilisations nettes et les placements, prêts et avances y ont ajouté respectivement 32,6 milliards et 10,6 milliards. L'importance des investissements en immobilisation s'explique par l'introduction du Programme québécois des infrastructures (PQI) tout juste avant le début de la grande récession. Les déficits budgétaires des dernières années, rendus nécessaires par la grande récession, ne sont donc pas les plus grands contributeurs à la croissance récente de la dette brute. Cela signifie qu'il doit y avoir une gestion rigoureuse des investissements d'infrastructures. La hauteur des investissements ne doit pas avoir pour effet de provoquer des compressions dans les dépenses de programmes afin de contenir la croissance de la dette publique à un rythme raisonnable.

Selon le ministère des Finances, la contribution des immobilisations nettes à la croissance de la dette brute devrait être plus faible lors des prochaines années, ce qui aura pour effet de réduire de façon marquée sa croissance. Les immobilisations nettes diminueront progressivement de 5,534 milliards de dollars en 2014-2015 à 2,545 milliards en 2018-2019. Deux facteurs expliquent ce phénomène : la baisse prévue des immobilisations brutes et la hausse de la valeur de l'amortissement associée aux immobilisations antérieures. Le gouvernement ayant réalisé des investissements importants ces dernières années, les amortissements ont aussi fortement augmenté pendant cette période et continueront de le faire. En 2013-2014, les amortissements représentaient 3,6 milliards \$. Ils augmenteront à un rythme d'environ 250 millions de dollars par année d'ici cinq ans pour atteindre près de 5 milliards de dollars en 2018-2019. Puisque le cadre budgétaire actuel prévoit aussi le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 et la réalisation de faibles surplus par la suite, de même qu'une croissance importante des versements annuels au Fonds des générations, la croissance de la dette brute ralentira fortement d'ici 2018-2019. Selon les projections du ministère

⁶ Cela signifie que le gouvernement du Québec pourrait faire croître sa dette jusqu'à 6,7 milliards de dollars (0,034 X 198 G\$) en 2014-2015 sans que le ratio dette brute/PIB n'augmente.

des Finances, la dette brute augmentera de 8,721 milliards de dollars en 2014-2015, de 5,071 milliards en 2015-2016, de 2,442 milliards en 2016-2017, de 2,189 milliards en 2017-2018 et d'un faible 949 millions de dollars en 2018-2019. Il va sans dire que le ratio dette brute/PIB diminue rapidement sur cette période, passant de 54,9 % à 50 %.

Ces derniers temps, le gouvernement a quelque peu exagéré le problème d'endettement du Québec, en le comparant à celui de la Grèce, par exemple. Pourtant, si on utilise le concept des déficits cumulés plutôt que de celui de la dette brute, le portrait apparaît beaucoup moins dramatique. Ainsi, au 31 mars 2013, les déficits cumulés du gouvernement du Québec était de 118,1 milliards \$ soit 33 % du PIB au lieu de 53,6 % pour la dette brute, un concept que le Québec est à peu près la seule province à utiliser. Enfin, pour prendre en compte l'endettement des deux ordres de gouvernement, il faut aussi ajouter à la dette du gouvernement du Québec la part de 19 % dans la dette du gouvernement fédéral. En mars 2013, la part du Québec des déficits cumulés fédéraux représentait 32 % du PIB québécois (la part québécoise de la dette brute fédérale étant de 53,7 %), si bien que les déficits cumulés des gouvernements provincial et fédéral sur le territoire québécois représentaient 65 % du PIB québécois. La prise en compte des autres entités du secteur public québécois ne ferait qu'améliorer le portrait, puisque l'excédent de la valeur de marché d'Hydro-Québec sur son passif dépasse largement la dette des municipalités, des autres sociétés d'État et des universités excluant celle de l'Université du Québec.

Si l'on compare le fardeau de la dette brute du territoire québécois en 2013 à celui d'autres pays, en utilisant la méthode de l'OCDE, on constate qu'il est effectivement plus élevé que celui du Canada, mais semblable à celui de la moyenne des pays de l'OCDE et des États-Unis. Le ratio dette brute/PIB du Québec est même beaucoup plus faible que ceux de l'Irlande, de l'Islande, du Portugal, de l'Italie, du Japon et évidemment de la Grèce, contrairement à ce que l'on tente de nous faire croire. Il faut ajouter que les comparaisons fondées sur la méthode de l'OCDE ne favorisent pas particulièrement le Québec, puisque cette méthode exclut de la dette brute les engagements non capitalisés au titre des régimes de retraite afin d'obtenir une meilleure comparabilité. Depuis le début des années 1990, le Québec a fortement augmenté la capitalisation des régimes de retraite des employé-es de l'État par le biais du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), tandis que plusieurs autres pays financent les régimes de retraite par des systèmes de répartition (*pay as you go*) qui améliorent leur positionnement dans les comparaisons internationales.

En terminant, la position relative du gouvernement canadien du point de vue de l'endettement s'est passablement améliorée par rapport à d'autres pays développés à la suite de la récession de 2008-2009. La croissance de l'endettement du gouvernement central a été moindre qu'ailleurs et celui-ci devrait enregistrer des surplus budgétaires sous peu. En tant que contribuables, les Québécoises et les Québécois bénéficient du faible endettement relatif du Canada, ce qui rend plus soutenable le fardeau de la dette de la province de Québec. Toutefois, la facilité avec laquelle le gouvernement fédéral réalise des excédents budgétaires en dehors des épisodes de récession témoigne de la subsistance d'un déséquilibre fiscal entre le gouvernement central et les provinces qui, elles, assument plus que leur part du financement des services publics et des programmes sociaux.

Les politiques d'austérité ne sont pas la solution

Après avoir encouragé la mise en œuvre de mesures anticycliques dès le début de la crise financière mondiale, à l'automne 2008, les institutions économiques internationales, notamment le FMI et l'OCDE, se sont mises à prôner des politiques d'austérité : réduction des dépenses publiques (gel ou réduction de la rémunération des fonctionnaires notamment), augmentation de certains impôts jugés peu nuisibles à la croissance économique, politique monétaire restrictive (augmentation des taux

d'intérêt et resserrement du crédit), politique de désendettement de l'État et du secteur privé, etc. Selon leur situation propre, les pays ont suivi plus ou moins les mots d'ordre des institutions économiques internationales. Ainsi, à ce jour, la politique monétaire continue de soutenir l'activité économique au Canada et aux États-Unis, contrairement à ce qui se passe en Europe. Sur le plan de la politique budgétaire et fiscale cependant, la plupart des pays développés se conforment à la rigueur recommandée par les institutions économiques internationales. C'est le cas au Canada et au Québec.

Compte tenu de la faiblesse de l'économie du Québec, le gouvernement fait fausse route. Les mesures d'austérité ne sont pas la solution pour rééquilibrer les finances publiques. Il est urgent de doter le Québec de politiques économiques et industrielles proactives. La croissance économique durable est la seule vraie solution à l'enjeu des finances publiques. Il importe de se rappeler que le déficit zéro de 1998-1999 a été atteint à la faveur de la forte croissance économique de la fin des années 1990.

Les mesures d'austérité constituent un fléau pour la croissance économique. Elles ont un effet déprimeur sur l'économie, peuvent faire croître le ratio dette publique/PIB à court terme et n'offrent aucune assurance quant au comportement des agences de notation. À ce sujet, rappelons l'exemple de *Standard & Poor's* qui a récemment déclassé la cote de crédit de plusieurs pays européens en raison de l'effet négatif du durcissement budgétaire sur la croissance économique.

Attendu ce qui précède, il est évident que le gouvernement ne devrait pas faire porter ses efforts de redressement budgétaire sur les dépenses. Ces réductions suscitent la perte de plusieurs milliers d'emplois directs et indirects et retardent la reprise économique. C'est ce qu'on voit en ce moment en Europe, alors que les gouvernements qui empruntent cette voie paient le prix fort aux plans social et économique : un appauvrissement accru de la population, un démantèlement des programmes sociaux, une privatisation des grands actifs publics, une poussée des inégalités sociales.

Il apparaît clairement qu'une stratégie de lutte au déficit qui se résume à couper dans les dépenses publiques ne fait qu'aggraver les problèmes économiques et sociaux. L'austérité, ça ne marche pas!

D'autres avenues sont possibles

Un certain nombre de mesures sont envisageables à court terme pour assainir les finances publiques sans recourir aux compressions budgétaires. L'équilibre budgétaire ne peut être réalisé de façon systématique en faisant abstraction de la conjoncture économique. D'ailleurs, compte tenu des difficultés de l'économie, le gouvernement Marois a reconnu que l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2013-2014 n'aurait pu se faire qu'au prix de mesures qui auraient nui à la croissance économique. Il a conséquemment reporté l'objectif de déficit zéro à 2015-2016. Pour des raisons analogues, le gouvernement Couillard a lui aussi décidé de reporter l'équilibre budgétaire à 2015-2016.

Si la croissance économique n'est pas au rendez-vous en 2014 et en 2015, le gouvernement du Québec serait pleinement légitimé de reporter à nouveau l'atteinte de l'équilibre budgétaire afin de protéger les missions de l'État et de ne pas ajouter au ralentissement économique par le biais de compressions budgétaires.

Le gouvernement doit aussi envisager de suspendre les versements au Fonds des générations d'ici à ce que l'équilibre budgétaire soit retrouvé afin de réduire sensiblement les déficits budgétaires du Québec. Les efforts pour atteindre l'équilibre en seraient diminués. En effet, comme le financement du Fonds des générations est considéré prioritaire même en période de récession, cela agit de façon à contraindre les dépenses de programmes. Sans le versement au Fonds des générations, le déficit

budgétaire serait de 1,979 milliard de dollars en 2013-2014 plutôt que de 3,1 milliards⁷. En 2018-2019, pour obtenir un surplus budgétaire de 800 millions de dollars au sens de la loi, le gouvernement devra réaliser, dans les faits, un excédent de près de 4 milliards de dollars dont 3,126 milliards seront versés au Fonds des générations.

Offrir aux jeunes les mêmes opportunités, c'est d'abord leur donner aujourd'hui un accès à des services publics de qualité. Les services de garde, la santé et les services sociaux, l'éducation et la culture sont autant de facteurs qui favorisent l'égalité des chances. Il y a quelque chose d'aberrant à l'idée de verser des sommes importantes dans le Fonds des générations et de constater du même souffle que ces versements compromettent la capacité de l'État à fournir les services publics et les programmes sociaux dont les jeunes générations bénéficient immédiatement.

Mettre fin au déséquilibre fiscal

Au début du millénaire, il était devenu évident qu'un déséquilibre fiscal vertical croissant se développait entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le gouvernement du Québec a pris le leadership sur cette question en mettant sur pied la Commission sur le déséquilibre fiscal (commission Séguin); les autres provinces se sont aussi mobilisées dans le cadre du Conseil de la fédération.

La première réponse du gouvernement libéral fédéral (gouvernement Chrétien) aux revendications des provinces a pris la forme de l'accord décennal de 2004 concernant le Transfert canadien en matière de santé (TCS), par lequel le gouvernement central prévoyait notamment une indexation de 6 % par année de l'enveloppe de ce transfert. Il n'y a toutefois pas eu d'entente concernant le programme de péréquation. Bilan du gouvernement Chrétien-Martin dans ce dossier : amélioration insuffisante des programmes sociaux (santé, éducation postsecondaire et aide sociale) et aucune amélioration du programme de péréquation.

L'arrivée d'un gouvernement conservateur (gouvernement Harper) au pouvoir, début 2006, est apparue comme une occasion de revenir à un fédéralisme plus respectueux des compétences constitutionnelles des provinces, puisque Stephen Harper, lors d'un discours prononcé le 19 décembre 2005 à Québec, s'était engagé à régler le déséquilibre fiscal.

C'est lors de son deuxième budget, celui de 2007-2008, que le gouvernement Harper a présenté sa proposition de règlement du déséquilibre fiscal. Bien que le règlement proposé représentait une amélioration de la situation pour les provinces, il comportait plusieurs lacunes, en plus d'être financièrement insatisfaisant.

Le règlement retenu par le gouvernement rejetait la solution du transfert fiscal proposée par la commission Séguin; continuait d'imposer des normes nationales dans plusieurs domaines en contrepartie des transferts financiers; ne prévoyait aucun financement additionnel pour le Transfert canadien en matière de santé, même si la pression exercée par les dépenses publiques en santé et en services sociaux est la cause principale du déséquilibre fiscal; augmentait essentiellement les transferts de péréquation pour le Québec, ce qui est paradoxal puisque ce type de transfert vise à réduire les déséquilibres entre les provinces et non pas entre les provinces et le gouvernement central. Finalement, le règlement du déséquilibre fiscal proposé par le gouvernement

⁷ En 2014-2015, les projections du gouvernement nous indiquent que le déficit budgétaire serait de 1,049 milliard de dollars plutôt que de 2,35 milliards de dollars.

Harper ne comportait aucun mécanisme pour limiter le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétences des provinces; il ne comportait pas non plus de droit de retrait avec pleine compensation lorsque le gouvernement fédéral choisit d'empiéter dans les champs de compétences du Québec.

Les transferts financiers additionnels pour le Québec au titre de la péréquation et des programmes sociaux étaient bien inférieurs aux 3,9 milliards de dollars par année qui faisaient consensus au Québec. Le gouvernement du Québec ne recevait que 2,5 milliards de plus sur deux ans.

Contrairement à ce qu'a affirmé le gouvernement conservateur à l'époque, la question du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux n'a donc pas été réglée par les dispositions du budget 2007-2008. D'autant plus que dès le début de la crise financière et de la récession à l'automne 2008, le gouvernement Harper a unilatéralement modifié la formule de péréquation, faisant ainsi perdre au Québec le seul gain financier véritable issu du règlement partiel du déséquilibre fiscal. Il faut dire qu'au printemps 2007, le gouvernement Charest avait indisposé le gouvernement fédéral en utilisant la bonification des paiements de péréquation de 700 millions \$ pour financer des baisses d'impôt de nature générale.

Devant l'impossibilité d'obtenir une contribution équitable du gouvernement fédéral au financement des dépenses sociales, le Québec, comme les autres provinces, s'est vu contraint de régler seul ses problèmes de finances publiques. Pourtant, le fonctionnement efficace du système fédéral exige que chaque niveau de gouvernement dispose des revenus budgétaires nécessaires pour assumer ses responsabilités constitutionnelles. Au Canada, ce sont les provinces qui sont responsables de la prestation des services publics et des programmes sociaux parmi les plus importants et les plus onéreux: santé et services sociaux, réseaux d'enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire, services de garde à l'enfance, logement social, aide sociale, etc. En se désengageant progressivement du financement des dépenses sociales des provinces, le gouvernement fédéral dicte aux provinces l'orientation de leur politique sociale.

Le gouvernement du Québec doit trouver le moyen, en se coalisant avec les autres provinces, d'obtenir un financement conséquent du gouvernement fédéral pour les activités relatives à ses champs de compétences en matière de politique sociale. Le partage des ressources financières entre les deux ordres de gouvernement doit évoluer en fonction des besoins de la population sur le plan des services publics et des programmes sociaux. Actuellement, et pour l'avenir, ces besoins vont dans le sens d'une demande croissante dans le secteur de la santé et des services sociaux. Dans le domaine de l'éducation, les besoins sont également importants. Contrairement au gouvernement fédéral qui offre peu de services directs à la population, ce qui facilite le contrôle de ses dépenses, le Québec et les autres provinces font face chaque jour à des usagers qui s'attendent à des services de qualité en quantité suffisante.

Des analyses récentes montrent que le déséquilibre fiscal vertical entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux deviendra beaucoup plus important lors des prochaines années si le gouvernement central ne transfère pas une partie de ses ressources excédentaires aux provinces qui doivent faire face à des dépenses de santé et de services sociaux croissantes.

Bien qu'il faille être prudent avec les prévisions à long terme, mentionnons que le *Conference Board du Canada* projetait, sur la base d'un scénario de statu quo au chapitre des revenus et des dépenses, que l'excédent fédéral augmenterait considérablement pour atteindre 109,8 milliards de dollars en 2034-2035. Ce résultat s'explique surtout par les principales sources de la croissance des dépenses de l'État fédéral, soit le programme de la Sécurité de la vieillesse (PSV) et les transferts aux provinces et

territoires qui ont récemment fait l'objet de réformes qui réduisent l'incidence de ces dépenses sur les finances du gouvernement fédéral.

Au contraire, le scénario de statu quo pour l'ensemble des provinces fait passer leur déficit budgétaire global de 16,2 milliards de dollars en 2013-2014 à 171,6 milliards en 2034-2035. Cette explosion des déficits budgétaires provinciaux s'explique par une croissance moyenne des dépenses totales de 4,6 %, croissance supérieure à celle des revenus totaux qui est de 3,8 %.

Pour leur part, les estimations du FMI⁸ montrent que, sur la base d'un scénario de statu quo au plan des revenus et des dépenses budgétaires, le ratio dette nette/PIB des administrations publiques canadiennes atteindra 60 % du PIB en 2050. Cette augmentation de l'endettement s'explique par la détérioration de la situation financière de l'ensemble des provinces sur cet horizon. Au plan fédéral, le ratio dette nette/PIB devrait commencer à diminuer. Peu après 2030, le gouvernement fédéral devrait enregistrer un actif net croissant. Toutefois, au plan provincial, l'augmentation des dépenses de santé provoque une détérioration du solde budgétaire primaire à compter de 2025. Le ratio dette nette/PIB devrait atteindre 30 % en 2030 et 115 % en 2050, alors qu'il est d'environ 20 % en ce moment.

Il est clair que les surplus budgétaires anticipés lors des prochaines années au plan fédéral représentent une partie importante de la solution au financement adéquat des services publics et des programmes sociaux sous la responsabilité des provinces. Il reste à savoir si le gouvernement fédéral se comportera en partenaire des gouvernements provinciaux pour assurer la pérennité des services publics et des programmes sociaux qui garantissent une société plus égalitaire, ou s'il continuera de se désengager en adoptant des politiques qui renforcent les inégalités sociales, comme les baisses d'impôt, la réduction de sa contribution au financement du système public de santé, la réduction de sa contribution au financement du programme de la Sécurité de la vieillesse, etc. Le gouvernement du Québec devra rappeler au gouvernement central que l'existence d'une fédération au Canada, au lieu d'un État unitaire, s'explique, entre autres par la volonté des régions canadiennes de réserver certains pouvoirs à des gouvernements régionaux, notamment les gouvernements provinciaux.

Même s'il a été moins vocal sur cette question depuis quelques années, le gouvernement du Québec, dans le contexte de l'élection fédérale de 2015, devra forcer les partis politiques fédéraux à se positionner publiquement sur l'enjeu du déséquilibre fiscal. Le gouvernement du Québec devra profiter de cette occasion pour faire valoir chacune de ses demandes⁹. À elles seules, les demandes légitimes de bonification des transferts fédéraux permettraient au Québec de retrouver l'équilibre budgétaire en 2014-2015.

Les sources de revenu

La fiscalité, les inégalités de revenu et la croissance économique

Lorsque la croissance économique a ralenti dans les pays capitalistes avancés au milieu des années 1970, les tenants du libre marché ont réussi à convaincre la classe politique de plusieurs pays que la réduction de la part du revenu national allant aux mieux nantis et aux entreprises du fait d'un fardeau fiscal trop lourd et progressif expliquait en partie le ralentissement économique. Depuis les années 1980, les politiciens de plusieurs pays ont donc adopté des politiques ayant pour effet de

⁸ Fonds monétaire international.

⁹ Nous reprenons l'essentiel de ces demandes à l'annexe 1.

redistribuer les revenus des moins nantis et de la classe moyenne vers les classes les plus riches. L'idée de base du *trickle down economics*, c'est qu'en rendant plus riches les contribuables à revenus élevés et les entreprises, on stimulera l'investissement et la création de richesse, ce qui se traduira éventuellement par des retombées positives pour la classe moyenne et les moins nantis. Les premiers à mettre en œuvre cette politique fiscale néolibérale ont été Thatcher au Royaume-Uni et Reagan aux États-Unis. Depuis 35 ans, la plupart des pays ont été touchés à divers degrés par ce type de politiques, le Canada et le Québec ne font pas exception. Des diminutions d'impôt importantes ont donc favorisé tant les contribuables à revenus élevés que les entreprises.

Aux États-Unis, la proportion d'adultes faisant partie d'un ménage de la classe moyenne (défini comme ayant entre 67 % et 200 % du revenu médian) est passé de 61 % en 1970 à 51 % en 2010, alors même que le revenu médian diminuait de 5 %. Par ailleurs, selon le *Economic Policy Institute* (EPI), les 10 % les plus riches de la population se sont appropriés 91 % de la croissance des revenus entre 1989 et 2006, tandis que le 1 % le plus riche s'est approprié 59 % de la croissance. Selon le *Congressional Budget Office*, le coefficient de Gini¹⁰ après impôt des États-Unis a augmenté de plus de 20 % de 1979 à 2010, pour s'établir à 43,4 %, le coefficient de loin le plus élevé parmi les économies avancées¹¹. Soulignons que cette tendance touche aussi des pays qui avaient auparavant de très faibles niveaux d'inégalité, comme la Suède et la Finlande.

Certains pourraient penser que la situation est différente au Canada et au Québec. Toutefois, même si les inégalités de revenu ne sont pas aussi prononcées qu'aux États-Unis, le plus inégalitaire parmi les pays les plus avancés, elles sont en croissance ici aussi. Et l'absence d'une augmentation significative des salaires réels accentue ce phénomène. Selon Statistique Canada « il y a eu réduction de la taille de la classe moyenne canadienne en fonction du revenu au cours des années 1990 [...], alors que les revenus sont devenus plus polarisés »^{12 13}.

Nous savons que la majorité des ménages canadiens ont peu bénéficié des avantages de la croissance économique récente, et ce, bien qu'elle ait consacré plus d'heures au travail en raison principalement de la présence grandissante des femmes sur le marché du travail. D'ailleurs, une étude récente a démontré que les revenus avant impôt des contribuables du groupe du 1 % le plus riche représentent 14 % de l'ensemble des revenus au Canada, alors que cette part était de 8 % au début des années 1980¹⁴. Ces données sont similaires à celles compilées juste avant la dépression de 1929, alors que le 1 % des bien nantis recevait 18 % de l'ensemble des revenus.

La fiscalité et les transferts de l'État vers les individus doivent permettre la réduction des inégalités qui découlent des revenus de marché¹⁵. Malheureusement, depuis 1989, on constate que les impôts et les transferts ne permettent pas de résorber ces inégalités puisqu'au contraire, une croissance de celles-ci est observée. Une étude de Statistique Canada montre d'ailleurs que, de 1989 à 2004, notre système d'imposition et de transfert n'a compensé que très partiellement l'augmentation des

¹⁰ Le coefficient de Gini est une mesure statistique permettant de mesurer l'inégalité des revenus dans un pays. Il varie de 0 à 1, 0 signifiant l'égalité parfaite et 1 signifiant l'inégalité totale.

¹¹ *How Increasing Income Inequality Is Dampening U.S. Economic Growth, And Possible Ways To Change The Tide*, Joe Maguire, *Standard & Poor's*, 5 août 2014.

¹² STATISTIQUE CANADA. « Inégalité et redistribution du revenu », *Le Quotidien*, 2007a. Internet : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/070511/dq070511b-fra.htm>.

¹³ Une autre étude de Statistique Canada conclut aussi que, sur la période d'inégalité croissante entre 1982 et 2004, il n'y a eu aucune augmentation des revenus des familles appartenant à la tranche des 60 % de la population ayant les revenus les moins élevés, compte tenu de l'inflation. STATISTIQUE CANADA. « Les Canadiens à revenu élevé », *Le Quotidien*, 2007b. Internet : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/070924/dq070924a-fra.htm>.

¹⁴ YALNIZYAN, Armine. *The Rise of Canada's Richest 1%*, Toronto, Centre canadien de politiques alternatives, 2010. Internet : <http://www.policyalternatives.ca/newsroom/news-releases/richest-1-income-shares-historic-high>.

¹⁵ Les revenus de marché sont les revenus générés par l'économie avant les impôts et les transferts.

inégalités de revenu inhérentes au marché¹⁶. Alors que pour la période précédente, soit de 1979 à 1989, elles avaient été largement compensées.

Même si d'autres facteurs influencent aussi l'accroissement des inégalités de revenu, il est évident que les changements apportés lors des dernières décennies au système d'imposition et de transfert expliquent la polarisation croissante des revenus et l'attrition de la classe moyenne. La réduction du niveau et de la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers, la diminution des charges fiscales imposées aux entreprises, la non-inclusion croissante des revenus de capital, les réformes qui ont limité l'accès à l'assurance-emploi et aux programmes de sécurité du revenu sont toutes des mesures qui ont eu pour effet de favoriser une répartition du revenu plus inégalitaire.

La réalité, c'est que le *trickle-down economics* est un leurre. La redistribution des revenus du haut vers le bas ne se produit pas si on laisse jouer les mécanismes de marché. Au contraire, les pays où l'État social est développé arrivent plus facilement à répartir les bénéfices de la croissance, en raison d'un meilleur financement des services publics et des programmes sociaux et d'un système d'impôt et de transfert plus progressif. L'intervention de l'État est donc nécessaire. La justice sociale se construit. Il est faux d'affirmer que le libre marché et le capitalisme peuvent réaliser cet objectif sans l'intervention de l'État.

Qui plus est, la réduction des inégalités de revenu n'est pas qu'une question de justice sociale, c'est aussi une question économique. D'abord, parce que les inégalités réduisent la mobilité sociale et se traduisent par une main-d'œuvre moins instruite et moins qualifiée qui peine à rivaliser dans une économie mondialisée. De plus, les analyses tendent à démontrer que l'accroissement des inégalités de revenu est néfaste à la croissance économique. Une trop forte concentration de revenu dans les mains de quelques-uns peut entraîner une augmentation de l'épargne et une diminution de la consommation. Les ménages au bas de l'échelle des revenus sont, pour leur part, contraints d'emprunter. De tels déséquilibres impliquent une réduction de la demande globale de biens et de services, ce qui pave la voie à des épisodes de ralentissement économique ou, pire encore, à des récessions. L'exemple de certains pays de l'Europe méditerranéenne est éloquent à cet égard.

La fiscalité des particuliers

L'impôt sur le revenu, les taxes à la consommation ou les tarifs?

L'impôt sur le revenu des particuliers demeure progressif au Québec, d'autant plus lorsqu'on prend en compte les transferts fiscalisés comme la prime au travail, le soutien pour enfants et le crédit d'impôt de solidarité. Mais la progressivité de l'impôt a beaucoup diminué à la suite de la réforme proposée par le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers de 1984. En 1983, l'impôt provincial comportait 21 taux marginaux d'imposition, allant de 13 % à 33 %. Déjà à l'époque, la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers a été réduite sous prétexte qu'elle décourageait le travail, l'épargne, l'investissement, en plus d'inciter à la fraude et à l'évasion fiscale. À la suite de cette réforme, la table d'impôt ne comprenait plus que cinq taux marginaux d'imposition. Ce qui est toujours le cas¹⁷. Il va sans dire que la réduction de la progressivité a significativement allégé le fardeau fiscal des personnes ayant un revenu élevé.

¹⁶ HEISZ, Andrew. Inégalité et redistribution du revenu au Canada : 1976 à 2004, no. 11F0019MIF au catalogue – no. 298, Statistique Canada, mai 2007.

¹⁷ 16 % pour la tranche de revenu imposable inférieur ou égal à 41 495 \$; 20 % pour la tranche de revenu imposable supérieur à 41 495 \$, mais inférieur ou égal à 82 985 \$; 24 % pour la tranche de revenu imposable supérieur à 82 985 \$, mais inférieur ou égal à 100 970 \$ et un taux de 25,75 % pour les revenus imposables supérieurs à 100 970 \$.

Certains économistes estiment maintenant que l'impôt sur le revenu des particuliers est utilisé trop intensivement au Québec, qu'il représente une part trop importante du PIB par rapport à ce que l'on observe dans d'autres juridictions fiscales. En 2011, l'impôt sur le revenu des particuliers représentait 12,9 % du PIB au Québec. Seul le Danemark devançait le Québec avec un taux de 24,2 %. Le Québec était alors suivi de près par la Finlande (12,8 %) et la Suède (12,2 %). La moyenne canadienne, incluant le Québec, était de 10,9 % et les États-Unis avaient un taux de 8,9 %. En moyenne, l'impôt sur le revenu des particuliers représentait 8,5 % du PIB des pays de l'OCDE.

Or, selon ces économistes, l'utilisation accrue de l'assiette fiscale pose problème car l'application des modèles d'équilibre général des gouvernements conduit à la conclusion que l'impôt sur le revenu des particuliers serait plus dommageable à la croissance économique que d'autres formes de taxation, comme les taxes à consommation¹⁸. Dans un contexte où la croissance économique du Québec pour les prochaines années s'annonce plus faible, en raison du vieillissement de la population notamment, ces économistes considèrent que le Québec aurait intérêt à diminuer l'impôt sur le revenu des particuliers pour le remplacer par plus de taxes à la consommation.

La CSN est en désaccord avec cette idée qu'il pourrait être souhaitable, à fardeau fiscal constant, de substituer à l'impôt sur le revenu des particuliers, des taxes à la consommation.

Premièrement, la réduction du poids de l'impôt sur le revenu, le seul prélèvement fiscal progressif dans l'ensemble de la fiscalité québécoise, aura pour effet de réduire la progressivité globale de la fiscalité québécoise déjà fortement érodée au cours des dernières décennies. Un tel changement s'appuie exclusivement sur le critère d'efficacité du régime fiscal, au sens où les économistes l'entendent, sans prendre en compte le critère d'équité qui doit aussi présider à la conception de la politique fiscale. L'impôt sur le revenu prend en compte la capacité de payer des contribuables, ce n'est toutefois pas le cas des taxes à la consommation. Même si les ménages à faible revenu reçoivent une compensation (par le crédit d'impôt remboursable pour la solidarité) pour la taxe de vente du Québec (TVQ), elle demeure essentiellement régressive pour la majorité des ménages de la classe moyenne, puisque les dépenses de consommation représentent une proportion moindre du revenu total à mesure que celui-ci augmente.

Deuxièmement, les tenants de cette proposition s'appuient fortement sur les résultats obtenus à partir de modèles d'équilibre général ou d'autres analyses quantitatives, qui ne prennent en compte que le critère d'efficacité sans se préoccuper de son effet sur la répartition du PIB. Ces résultats reposent sur une myriade d'hypothèses qui pourraient très bien être questionnées, sans compter qu'ils ne font pas consensus chez les économistes. Ainsi, un spécialiste reconnu de l'économie publique, Peter H. Lindert, écrivait « qu'il est difficile de quantifier les effets des taux d'imposition ou de taxation sur le PIB. Bien sûr, plusieurs ont essayé, mais ces tentatives doivent se rabattre soit sur la fiction (simulation par ordinateur, modèles d'équilibre général, etc.) ou s'appuyer sur des tests économétriques qui ne peuvent pas rejeter l'argument que le vrai effet est égal à zéro »¹⁹.

¹⁸ Par exemple, selon une estimation de 2010 du modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec, une baisse de 1 \$ de l'impôt sur le revenu des particuliers se traduirait à long terme par une croissance de 0,76 \$ du PIB réel, tandis qu'une baisse équivalente des taxes à la consommation ne fait augmenter le PIB réel que de 0,28 \$. La variation des taxes à la consommation aurait moins d'effet sur la croissance économique qu'une variation de l'impôt sur le revenu des particuliers.

¹⁹ *Growing Public – Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, p. 277, Peter H. Lindert, Cambridge University Press, 2004.

Le ministère des Finances du Québec rappelait lui-même que les résultats auxquels en arrive son modèle d'équilibre général ne couvrent qu'une partie de l'ensemble de la fiscalité et que l'efficacité n'est pas le seul critère d'évaluation de celui-ci²⁰. Malheureusement, les gouvernements se servent de plus en plus souvent de ces analyses techniques pour imposer des politiques économiques et sociales qui vont à l'encontre du bien-être de la population en général, sous le couvert de favoriser la croissance économique, sans égards à la répartition des fruits de cette croissance.

Troisièmement, la fiscalité n'est qu'un des facteurs qui influence le rythme de la croissance économique. En effet, plusieurs autres considérations sont tout aussi importantes : évolution démographique, croissance de la productivité, qualité de la main-d'œuvre, investissements en machinerie et équipements, innovation, taux de change avec les partenaires commerciaux, etc. Depuis plusieurs années, les gouvernements ont réduit les charges fiscales des ménages à haut revenu et des entreprises, avec l'objectif de favoriser l'épargne et l'investissement. Cependant, trop souvent, les réductions d'impôt consenties aux ménages à haut revenu ne se transforment ni en épargne ni en investissement, mais en consommation somptuaire et à l'utilisation d'abris fiscaux qui ne font qu'accroître les inégalités de revenu. Par ailleurs, ces dernières années, tant le gouvernement fédéral que le gouvernement du Québec ont multiplié les allègements fiscaux dans le but d'inciter les entreprises à investir davantage, sans succès. D'ailleurs, plus de 575 milliards de dollars dormiraient dans les coffres des entreprises au Canada.²¹

Finalement, un mot sur la tarification des services publics. Tout comme les taxes à la consommation, cette mesure est considérée très efficace par certains, puisqu'elle occasionnerait un minimum de distorsion par rapport à l'allocation des ressources qui résulte du libre jeu du marché. C'est d'ailleurs là que le bât blesse, puisque la société québécoise a décidé que l'accès à certains services ne devait pas être limité par la capacité de payer des citoyens. C'est le cas tout spécialement dans le secteur de la santé et des services sociaux, mais aussi dans ceux de l'éducation et des services de garde à l'enfance, etc. L'universalité, ou un faible coût pour ces services, garantit l'égalité devant la maladie et l'égalité des chances. Ce principe de justice sociale est au cœur de la social-démocratie québécoise. Étendre le principe de l'utilisateur-payeur à ces services publics est inacceptable non seulement pour la CSN, mais pour la majorité de la population québécoise, d'autant plus que les tarifs seraient encore plus régressifs que la TVQ, puisque les plus démunis ne recevraient pas de compensation par un crédit d'impôt remboursable. Si la tarification peut être utilisée par l'État dans certains domaines, lorsque la consommation des usagers des services gouvernementaux s'apparente clairement à une consommation privée, cela ne saurait être le cas pour des services aussi fondamentaux que l'éducation, la santé et les services sociaux, des services publics qui symbolisent la solidarité de la société québécoise.

²⁰ *Impacts économiques des impôts et taxes évalués à l'aide du modèle économique d'équilibre général du MFQ*, ministre des Finances, présenté dans le cadre du colloque du CIRANO sur le financement du budget de l'État, 3 décembre 2004.

²¹ Congrès du travail du Canada, *Qu'est-ce que les réductions de l'impôt des sociétés ont apporté?*, Rapport documentaire pour la Journée de l'affranchissement de l'impôt des sociétés 2013, 2014.

Des pistes de réflexion

- *Revoir la structure des taux d'imposition afin de la rendre plus progressive tout en assurant une juste contribution de chacun au financement des services publics et des programmes sociaux*

Il est de plus en plus évident que les importantes réductions de taux d'imposition dont ont bénéficié les contribuables à haut revenu ces dernières décennies n'ont pas généré l'accélération de la croissance économique annoncée par les idéologues néolibéraux. Certains économistes estiment même qu'à la suite de cette politique économique de droite, le club du 1 % a vu sa part du revenu national augmenter aux dépens des 99 % de la population²². Des motifs ayant trait non seulement à la justice sociale, mais aussi à l'efficacité économique rendent donc impérative une accentuation de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Des propositions de réformes allant dans le sens d'une plus grande progressivité de l'impôt sont actuellement avancées par divers groupes sociaux, et chacune a sans doute ses mérites et ses limites. La CSN croit d'ailleurs que le gouvernement devrait mettre à profit ses compétences techniques pour procéder à l'estimation des retombées des propositions de la société civile. Cela permettrait de tenir un débat public éclairé et, éventuellement, d'atteindre un consensus.

Le bref passage du Parti Québécois au pouvoir nous a donné un palier d'imposition additionnel à 100 000 \$ (en 2014, ce palier est indexé à 100 970 \$), un niveau de revenu symbolique qui n'est l'apanage que de quelques-uns dans notre société. C'est un premier pas intéressant, d'autant plus qu'il a contribué à réduire le recours à la contribution santé, un impôt régressif que le gouvernement actuel souhaite éliminer. La CSN est toutefois d'avis, compte tenu de l'état des connaissances, qu'il faut faire d'autres pas. Par exemple, rien ne justifie que le gouvernement du Québec n'ait pas un taux d'imposition additionnel au niveau de revenu du dernier palier fédéral, à 136 270 \$. L'Alliance sociale²³ réclamait d'ailleurs, en 2010, la mise en place d'un tel taux d'imposition additionnel. Finalement, la structure d'imposition que nous suggérons pourrait être complétée par le taux d'imposition maximal qui viserait le club du 1 % (le taux maximal de 32 % est celui qui existait jusqu'en 1983, après la réduction de 3 % de l'époque)²⁴.

Bien que, pour l'instant, il y ait sans doute moins de riches au Québec que dans certaines autres juridictions fiscales nord-américaines, « le club du 1 % le plus riche » existe ici comme partout ailleurs. Le Québec n'est pas immunisé contre la dynamique de la polarisation des revenus qui touche plusieurs pays, au premier chef les pays anglo-saxons, et si cette proposition ne prétend pas être la seule solution, elle permettrait de rendre plus juste notre système fiscal.

- *Simplifier la fiscalité en éliminant les avantages fiscaux régressifs*

Pour que l'augmentation de la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers donne sa pleine mesure, il faut d'abord fermer l'accès aux avantages fiscaux qui profitent de façon disproportionnée aux contribuables qui ont des revenus élevés, particulièrement ceux du quintile de revenu supérieur et au club du 1 %. Nous pensons ici aux crédits d'impôt pour gains en capital, aux déductions pour options d'achat, mais aussi aux règles fiscales qui ont trait aux fondations philanthropiques.

²² *Why the 1% should pay tax at 80% - The Reagan-Thatcher revolution changed society's beliefs about taxes: if we want economic growth shared fairly, we must rethink*, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, *The Guardian*, 24 octobre 2013.

²³ L'Alliance sociale est un regroupement d'organisations syndicales québécoises et de fédérations étudiantes qui font la promotion d'un autre Québec.

²⁴ Dans le but d'accroître les revenus budgétaires, le taux d'imposition supérieur pourrait aussi cibler les 5 % ou les 10 % de contribuables ayant le revenu le plus élevé.

- *Revoir la déduction pour gains de capital*

Actuellement, seulement 50 % des gains en capital réalisés par les entreprises et les particuliers sont imposables. Cette formule constitue un traitement de faveur à l'égard des gains en capital qui désavantage les contribuables ayant réalisé des revenus seulement sur la base de leur emploi. Or, comme le disait la Commission Carter en 1966 : *a buck is a buck*. Autrement dit, afin de garantir l'équité du système fiscal, il convient de taxer les revenus de manières équivalentes, peu importe le type de revenu. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les gains en capital sont fortement concentrés soit chez les entreprises, soit chez les particuliers à hauts revenus. En effet, chez ces derniers, les gains en capital sont une source de revenu très importante. Cet avantage fiscal coûte environ 9 milliards de dollars au gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec projetait que l'inclusion partielle des gains en capital aurait un coût de 739 millions de dollars en 2013 à l'égard de la fiscalité des particuliers et de 361 millions additionnels à l'égard de celle des sociétés.

Selon le ministère des Finances, « l'inclusion partielle des gains en capital vise à reconnaître que l'appréciation de la valeur d'un bien ne correspond pas nécessairement à un enrichissement pour le contribuable, compte tenu de l'inflation ». Or, nous considérons que la formule actuelle ne prend pas adéquatement en compte l'effet de l'inflation. En effet, lorsque le gain en capital est réalisé sur de courtes périodes, l'inflation ne vient pas « gruger » une part significative du gain. L'enrichissement qui en résulte n'est donc pas suffisamment imposé. Et même au-delà d'une période de détention des capitaux de 3 ou 4 ans, l'inflation ne vient pas « gruger » la moitié du gain. L'imposition de seulement 50 % des gains en capital s'avère insuffisante²⁵.

Pour la CSN, le fait de ne pas imposer plus fortement les gains en capital réalisés sur des actifs détenus pendant de courtes périodes avantage indument les pratiques financières spéculatives. Imposer plus fortement les gains ainsi réalisés viendrait contrer la spéculation et permettrait de mieux capter l'enrichissement.

Par ailleurs, l'efficacité économique de cette réduction d'impôt régressive est contredite par les faits, puisque la performance du Canada et du Québec, au chapitre des investissements productifs, continue d'être médiocre. Contrairement à ce qui est avancé, le traitement avantageux des gains en capital pourrait, en fait, avoir nui aux investissements privés. Il aurait favorisé des comportements visant à enrichir les actionnaires, plutôt que le réinvestissement dans les capacités productives des entreprises : « le rachat d'actions [par l'entreprise même], quelquefois financé par un emprunt plutôt que par les flux nets de trésorerie d'autrefois effectués au détriment de nouveaux investissements. Malheureusement, ces moyens pour transférer [la valeur aux actionnaires] se font souvent aux dépens de la pérennité des entreprises qui engrangeaient ces profits »²⁶.

- *Revoir les déductions pour options d'achat d'actions*

La déduction pour les options d'achat d'actions permet aux dirigeants d'entreprises de payer de l'impôt sur ce type de revenu à la moitié du taux d'imposition qui est exigé des revenus de travail. Au plan fédéral, cet abri fiscal représente une perte de revenu de 800 millions de dollars; 90 % des bénéficiaires de cette disposition sont encaissés par le club du 1 %. En 2013, le gouvernement du Québec projetait un coût de 45 millions de dollars pour cet abri fiscal. Au-delà de son caractère inéquitable, cette mesure a aussi des effets nocifs sur l'activité économique. Cet avantage fiscal incite les dirigeants d'entreprises à utiliser les liquidités des entreprises pour procéder à des

²⁵ L'annexe 2 présente en détails cette question.

²⁶ Gilles Bourques, *La financiarisation de l'économie nuit-elle aux entreprises?*, octobre 2013.

opérations de rachat d'actions afin de faire augmenter le prix des actions à court terme et, ce faisant, d'augmenter leurs revenus. Des liquidités importantes sont ainsi détournées et ne servent pas à de l'investissement productif, en machinerie et équipements par exemple, le seul susceptible de faire croître l'économie réelle. Si le gouvernement fédéral refuse d'agir, le gouvernement du Québec, de concert avec les autres provinces qui ont aussi besoin de plus de revenus pour financer leurs services publics, devrait revoir cet avantage fiscal.

- *Évaluer la possibilité d'instaurer un impôt minimum sur les successions*

Contrairement aux États-Unis et à la plupart des pays européens, le Canada n'a ni impôt sur la fortune, ni impôt sur les successions. Le FMI suggérait récemment que les pays pourraient hausser leur taux d'imposition sur les revenus élevés ou leur impôt sur la fortune afin de générer davantage de revenus fiscaux. Puisque le gouvernement fédéral n'occupe pas cet espace fiscal, le Québec et les autres provinces, à la suite d'une harmonisation visant à éviter une concurrence fiscale néfaste entre elles, pourraient le faire. Cette mesure ne toucherait que les particuliers disposant d'un patrimoine considérable. À titre d'exemple, le Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) proposait récemment de percevoir un impôt sur les successions (minimum de 45 % sur les successions de plus de 5 millions de dollars). Cet impôt s'appliquerait de la même manière que la *Estate Tax* aux États-Unis et serait intégré à l'impôt sur le capital. Puisque la *Estate Tax* produit des revenus de 20 à 30 milliards de dollars chaque année aux États-Unis, un impôt sur la fortune ou sur les successions est susceptible de rapporter environ 2 milliards de dollars au Canada, somme que l'ensemble des provinces pourrait se partager. Rappelons que le gouvernement du Québec a déjà perçu un faible impôt sur les successions et a été aboli en 1985.

La fiscalité des entreprises

La place de la fiscalité dans le développement économique

On ne peut parler de la fiscalité, et en particulier de celle des entreprises, sans parler du rôle de l'État en matière de développement économique. Certaines organisations patronales ont fait valoir, au cours des dernières années, que l'État devrait se limiter à offrir un environnement attrayant pour les entreprises et qu'une fiscalité légère serait nécessaire pour assurer leur compétitivité et favoriser l'investissement privé et la croissance. Or, quel bilan pouvons-nous dresser de la stratégie canadienne de réduction de la fiscalité des entreprises des dernières décennies? Et quel rôle doit jouer l'État québécois en matière de développement économique?

À l'échelle canadienne, les réformes successives de l'impôt sur le bénéfice des entreprises (Brian Mulroney, 1988; Paul Martin, 2001; Stephen Harper, 2008–2010) ont fait passer le taux d'imposition (statutaire) combiné fédéral-provincial de près de 50 % à 26,9 %. On aurait donc été en droit de s'attendre à une remontée des investissements des entreprises et, corollairement, à une hausse de la productivité du travail (PIB/heures travaillées). Or, à aucun moment ces réformes n'ont permis de relever le ratio investissement/PIB ni d'avoir un effet significatif sur la productivité et la croissance économique. En fait, depuis les années 1980, le stock net de capital en proportion du PIB canadien n'a cessé de décroître. Si ce phénomène était bien enclenché avant les réformes fiscales, jamais celles-ci n'ont infléchi la tendance, ne serait-ce que pour la ralentir. On a bel et bien observé une augmentation de la trésorerie des entreprises à la suite des baisses de l'impôt sur les sociétés, mais l'argent nouvellement disponible n'a pas été réinvesti, contrairement aux prédictions de plusieurs modèles économétriques. On a plutôt assisté à un transfert de la valeur créée aux

actionnaires (dividendes, gains en capital, rachat d'actions), à une accumulation d'épargne liquide, à une réduction de l'endettement de l'entreprise, etc.²⁷

À l'échelle québécoise, on note que l'abolition de la taxe sur le capital (qui n'a pas été pleinement compensée par une hausse de l'impôt sur les bénéfices) n'a pas semblé avoir d'effet magique non plus. S'il est encore tôt pour tirer des conclusions, puisque ces réformes ont eu lieu juste avant la récession, il est néanmoins incontestable que les investissements ne sont pas au rendez-vous ces dernières années. De deux choses l'une, soit le problème est lié à un manque de demande et alors il vaudrait mieux que le gouvernement cherche à stimuler la demande globale afin que les entreprises trouvent suffisamment de débouchés pour investir plus amplement, soit le problème est structurel et alors il faudra bien admettre que, là encore, les allègements fiscaux consentis aux entreprises ne sont pas une solution. De plus, le Québec est déjà une des juridictions où les ponctions fiscales sur les investissements sont les moins importantes, comme le démontrent les comparaisons sur le taux effectif marginal d'imposition de l'investissement. Soulignons aussi que la proportion de l'impôt sur les sociétés (impôt sur les bénéfices et taxe sur le capital) est passée de 12 % en 2006 à 8 % en 2011²⁸.

Il n'est donc pas étonnant de constater que de plus en plus de décideurs politiques et d'économistes sont d'avis que ni l'État, ni le secteur privé, ne peuvent à eux seuls être la force motrice du développement économique. Il est de plus en plus reconnu que les initiatives du secteur privé doivent s'inscrire dans une politique publique encourageant une restructuration, une diversification et un dynamisme technologique du tissu industriel allant bien au-delà de ce que peuvent accomplir les forces du marché laissées à elles-mêmes. Même si les entreprises demeurent évidemment au cœur du processus de modernisation du système productif, le rôle de l'État ne peut se limiter à faciliter les initiatives du secteur privé. L'État doit être partie prenante du développement économique sur son territoire, et ce, dans le cadre d'une concertation continue avec les principaux acteurs de l'économie comme le prévoit la résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur l'emploi de l'OIT²⁹ adoptée le 11 juin dernier.

Pour la CSN, le Québec ne peut pas sortir gagnant d'une stratégie visant essentiellement à développer sa compétitivité sur la base des coûts fiscaux (ou sur ceux du travail). Chercher à créer des avantages compétitifs sur la base de notre savoir, être en mesure de créer des produits de qualité, de produire plus intelligemment que nos concurrents et de transformer nos ressources naturelles nous semblent beaucoup plus prometteurs. En somme, la fiscalité des entreprises doit être une des sources de revenu permettant à l'État de jouer un rôle adéquat autant en matière de développement économique qu'en matière de politiques sociales.

Des pistes de réflexion

- *Revoir le régime fiscal des entreprises afin d'assurer une plus grande participation des entreprises et des sociétés au financement des services publics et des programmes sociaux*

Nous croyons que le gouvernement doit s'engager dans une révision du régime fiscal des entreprises. Nous savons qu'à court terme le relèvement de la fiscalité pose des défis, notamment par les effets possibles qu'il peut avoir sur la demande globale. Ainsi, il est important que le gouvernement

²⁷ Les données qui soutiennent les éléments avancés se retrouvent dans Stanford, Jim (2011), *Having their cake and eating it too*, CCPA et Bourques, Gilles (2013), *La financiarisation de l'économie nuit-elle aux entreprises?*, IREC.

²⁸ Compte tenu de la Grande récession, il s'agit à notre avis de l'indicateur de l'effort fiscal des entreprises le moins sensible à la conjoncture économique durant cette période.

²⁹ Organisation Internationale du Travail.

mesure bien les retombées de chacune des avenues proposées en matière d'efficacité économique et de financement adéquat des services publics et des programmes sociaux. Si les mesures doivent prendre en compte la santé financière des entreprises et maintenir une certaine compétitivité, elles doivent aussi s'apprécier dans le contexte où elles sont implantées. Nous savons que le Québec offre déjà des avantages compétitifs et que la santé financière des entreprises semble être relativement bonne comme le démontrent la remontée des marges bénéficiaires et la baisse de l'endettement des entreprises³⁰.

Si le taux statutaire d'impôt des entreprises donne à penser que l'imposition au Québec (11,9 %) se classe en milieu de peloton dans les pays de l'OCDE, il en est tout autrement lorsqu'on regarde la fiscalité des entreprises au sens large. Pourquoi? Les entreprises québécoises jouissent déjà de plusieurs avantages : exonération de la taxe de vente sur les intrants, absence de taxe sur le capital, faible fiscalité foncière, aides fiscales importantes, etc. Au final, la fiscalité des entreprises correspond à près de la moitié de celle qui prévaut chez nos voisins du sud. Sans s'éloigner nécessairement des taux qui prévalent dans les autres provinces (les taux vont jusqu'à 16 % dans certaines provinces), il y aurait lieu de penser qu'une hausse de l'imposition des entreprises québécoises n'aurait qu'une conséquence marginale du point de vue de la compétitivité fiscale, tout en assurant des revenus supplémentaires pour le gouvernement du Québec.

- *Refuser d'opérationnaliser une réforme des cotisations sur la masse salariale*

Plusieurs prétendent qu'une diminution de ce qu'ils appellent les « taxes sur la masse salariale » serait un atout pour le Québec. Compétitivité, efficacité, concurrence seront tour à tour utilisées pour tenter de démontrer comment le Québec en sortirait enrichi. Or, pour la CSN, seules les entreprises pourraient tirer des bénéfices d'une telle stratégie. Mises dans leur contexte, ces cotisations sont essentielles à l'équilibre de notre régime fiscal, au maintien des services publics et des programmes sociaux.

Ainsi, la cotisation des employeurs au Fonds des services de santé (FSS) vise à soutenir les frais du système de santé dans un contexte où les régimes d'assurances publics se substituent à des régimes collectifs et où, de ce fait, les employeurs évitent d'assumer des cotisations encore plus importantes. Plusieurs raisons militent en faveur d'un maintien des cotisations à l'égard de ce fonds, tout comme pour d'autres cotisations déterminées en fonction de la masse salariale. D'abord, depuis 1999, année de réforme de la fiscalité des entreprises, on observe une baisse importante de la part occupée par la cotisation des employeurs au FSS dans le financement du système public de santé québécois, tendance qui s'est poursuivie par la suite. Tout porte à croire que cette tendance baissière pourrait se maintenir dans les prochaines années, compte tenu de la faiblesse des salaires et de l'effet du vieillissement de la population sur la croissance de l'emploi. Attendu son importance, il semble improbable qu'une éventuelle baisse soit compensée par une hausse de l'impôt des entreprises. D'une part, les sociétés privées ne payent qu'une partie de ces cotisations et d'autre part, elles sont plus importantes que le total de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Tout comme pour la cotisation au FSS, la CSN croit que le caractère spécifique d'autres cotisations doit aussi être reconnu. Ainsi, en est-il de la cotisation au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO). Pour nous, il est inapproprié de comparer les taux statutaires des cotisations entre les provinces, comme indiqué dans le fascicule 3 de la Commission, sans considérer le caractère propre de la cotisation au FDRCMO. Bien qu'il y ait un taux statutaire de 1 % pour les employeurs dont la masse salariale dépasse 1 million de dollars,

³⁰ Les données à cet égard ne sont malheureusement disponibles qu'à l'échelle canadienne.

près de 87,5 % des employeurs assujettis déclarent moins de 1 % d'investissement en formation et ne paient aucune taxe. En incluant les employeurs non assujettis, le taux effectif moyen de cette taxe est de 0,04 %. On ne peut en aucun cas arguer que cela joue sur la compétitivité des entreprises. Par ailleurs, pourquoi les revenus tirés de cette taxe ne sont pas plus élevés, 26 millions \$ en 2012. Pourtant, le caractère structurant de cette mesure est impressionnant en comparaison du peu de recettes qu'elle génère³¹.

La CSN s'oppose à toute révision du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP). Viser ce programme serait une aberration et le gouvernement doit y renoncer dès maintenant. Ce Régime a contribué au relèvement du taux de natalité au Québec, à une plus grande égalité entre les hommes et les femmes, en plus de conférer une qualité de vie pour les parents en début de vie parentale. Il suscite l'adhésion de la population. Il est l'illustration de ce qui nous distingue.

Finalement, nous ne partageons pas l'idée que ces cotisations nuisent réellement à la compétitivité des entreprises québécoises, élément dont nous nous préoccupons. En effet, les démonstrations sur l'existence d'un écart important dans le fardeau fiscal des entreprises³² reposent essentiellement sur le fardeau que représenteraient les cotisations, et ce, sans égards aux différences salariales qui s'observent d'une province à l'autre. Pour nous, cela conduit nécessairement à des conclusions erronées. En effet, puisque les salaires sont plus faibles au Québec que dans le Canada³³, un même taux de cotisation sur la masse salariale engendrera des coûts de cotisations moindres au Québec. D'ailleurs, une étude de KPMG conclut que les coûts totaux de main-d'œuvre sont moins élevés au Québec qu'en moyenne au Canada (-1 % pour Montréal, -6 % pour Québec). De plus, nous considérons que l'analyse proposée par la Commission néglige les comparaisons internationales. Pourtant, les villes du Québec se classent parmi les régions du monde où le coût des cotisations obligatoires sur la masse salariale est le moins élevé (-18 % pour Montréal par rapport à l'échantillon de pays et -23 % pour la ville de Québec), et ce, notamment en raison de son faible coût.

Nous réfutons aussi l'argument selon lequel une baisse des cotisations salariales pourrait améliorer la croissance économique. Contrairement à ce qui est avancé, le lien entre les coûts des cotisations salariales et la création d'emplois est incertain³⁴. De plus, la plus faible productivité des entreprises canadiennes et québécoises par rapport aux entreprises américaines s'explique par une structure industrielle plus intensive en main-d'œuvre. La diminution des taxes sur la masse salariale est susceptible de décourager les entreprises à investir, la substitution du capital physique (machinerie, équipements, etc.) à la main-d'œuvre n'ayant plus alors le même intérêt. Par ailleurs, certaines études démontrent que les pays qui ont des coûts du travail élevés ne sont pas pour autant ceux qui ont des taux de croissance moins importants³⁵.

³¹ Par exemple, le programme SERRÉ (maintenant programme d'accompagnement des entreprises pour la relance de l'emploi - AERE) a été l'un des programmes d'aide les plus appréciés par les employeurs et les travailleuses et les travailleurs au cours des dernières années. La gouvernance du FDRCMO, compte tenu de la concertation de tous les acteurs réunis autour de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), fait l'envie de bien des acteurs à l'étranger.

³² Nous référons notamment au fascicule 3 de la Commission de révision à la page 85.

³³ Assurance-emploi, CSST, CNT, FSS, RRQ, RQAP, Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre.

³⁴ Anne Eydoux, Antoine Math, Henri Sterdyniak (2014), *Un pacte irresponsable*.

³⁵ Ces études ne portent cependant pas sur le coût des taxes sur la masse salariale, mais sur les coûts totaux de main-d'œuvre. Storme Sevaas, CNW Naasterpad (2009), *Labor Market Regulation and Productivity Growth: Evidence for Twenty OECD Countries (1984–2004)*, *Industrial Relations*, Vol. 48, N° 4.

- *Évaluer la possibilité d'imposer un impôt minimum pour les entreprises*

Chaque année, plusieurs milliers d'entreprises déclarent un bénéfice net positif sans avoir été imposées. C'est sans compter les entreprises dont l'impôt effectivement payé est substantiellement inférieur au taux statutaire d'imposition. Ce phénomène s'explique par les déductions pour dividendes imposables qu'obtiennent certaines entreprises, notamment les plus grandes, ce qui se justifie si les dividendes proviennent d'une filiale qui a été dûment imposée sur son territoire. Cependant, nous savons que cela n'est pas toujours le cas. Un impôt minimum permettrait de s'attaquer à ce problème. Nous croyons que les aides fiscales ne doivent pas faire en sorte que des entreprises rentables puissent se soustraire complètement de leurs obligations. De plus, si des mécanismes de report d'impôt sont justifiables compte tenu du caractère cyclique de plusieurs activités économiques, les pratiques répétitives ou récurrentes finissent par priver le Trésor public de sommes importantes.³⁶

Un impôt minimum sur le revenu des sociétés permettrait donc au gouvernement de conserver les règles fiscales déjà en place (crédits d'impôt, reports d'impôt) tout en assurant une meilleure adéquation entre le bénéfice réalisé des entreprises et leur impôt réellement payé³⁷.

- *Reconsidérer l'application du taux d'imposition réduit pour les petites entreprises*

Les entreprises de petite taille sous contrôle canadien bénéficient d'un taux d'impôt de 8 %, comparativement à 11,9 % pour les autres entreprises³⁸. Le coût de cette mesure s'élevait à 578 millions de dollars en 2013. C'est d'ailleurs la dépense fiscale auprès des entreprises ayant connu la croissance la plus rapide au cours de la période 2008–2013, qui a plus que doublé sur cette période. Le budget Leitaov prévoit, en outre, une baisse supplémentaire pour les petites entreprises du secteur manufacturier. Ce taux est maintenant de 6 % et passera à 4 % le 1^{er} avril 2015. Cette mesure privera annuellement le Trésor public de plus de 30 millions de dollars à partir de 2015-2016.

Le principal motif évoqué pour justifier une différence dans les taux d'imposition en fonction de la taille de l'entreprise, réside dans le fait que les plus petites entreprises auraient plus de difficulté à assurer leur financement. Le taux réduit viserait donc à améliorer le bilan financier des petites entreprises pour leur permettre de contrecarrer les obstacles au financement. Or, bien que l'utilisation d'un taux réduit pour les petites entreprises soit une pratique présente dans plusieurs juridictions, l'efficacité d'une telle mesure n'est pas validée empiriquement selon l'OCDE. Dans la plupart des pays membres, dont le Canada, aucun déficit de financement généralisé n'a pu être identifié chez les petites entreprises. C'est pourquoi l'OCDE a recommandé aux juridictions du Canada d'abolir le taux réduit d'imposition des petites entreprises.

³⁶ Cette dernière pratique est par ailleurs néfaste, car elle permet aux entreprises de faire porter une partie du risque de leur investissement sur le dos du Trésor public.

³⁷ Cette mesure existe aux États-Unis et en Ontario. Dans cette province, il s'agit d'un impôt minimum de 2,7 % pour les sociétés dont l'actif total s'élève à au moins à 50 millions de dollars. On estime que cette mesure a entraîné une augmentation des revenus tirés de l'impôt sur le bénéfice des sociétés de 2 % reporté.

³⁸ Selon Revenu Québec, la « déduction pour petite entreprise est offerte aux sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) dont le capital versé est inférieur à 15 millions de dollars. Elle prend la forme d'une réduction du taux d'imposition applicable à la première tranche du revenu annuel provenant d'une entreprise admissible exploitée au Canada. Cette première tranche du revenu annuel est appelée plafond des affaires et est égale à 500 000 \$ ».

Enfin, d'aucuns mentionnent que le taux réduit d'imposition est nécessaire pour maintenir le caractère concurrentiel de l'environnement fiscal québécois vis-à-vis d'autres juridictions. Or, les PME québécoises effectuent en moyenne 78 % de leurs ventes sur le territoire local et régional. Ce ratio est probablement encore plus élevé pour les petites entreprises.

De plus, bien que les baisses du taux d'impôt statutaire aient eu peu d'incidence sur les grandes variables macroéconomiques ces dernières décennies, il se pourrait qu'une fiscalité différenciée pour les petites entreprises ait une influence sur leur croissance. C'est du moins ce que prétend l'OCDE. Cette affirmation est peut-être un peu forte, puisqu'à notre avis, la fiscalité n'est pas le principal obstacle à la croissance des PME. Néanmoins, on a des raisons de croire que plusieurs entreprises maintiennent leur revenu imposable en deçà du « plafond d'affaires » afin d'éviter des taux marginaux d'imposition plus élevés. Si le gouvernement est réellement préoccupé par la question du financement des petites entreprises, un appui accru, voire des mesures fiscales beaucoup plus ciblées, s'avérera sans doute plus efficace et moins coûteux.

- *Réintroduire la taxe sur le capital pour les institutions financières*

Contrairement aux entreprises non financières, qui ont vu leur marge de profit se comprimer après la crise des années 1980 (pour remonter légèrement par la suite), les entreprises financières ont enregistré une explosion de leur marge de profit. L'écart est tel qu'on peut difficilement prétendre à une absence de rente dans le secteur financier³⁹. Ce surprofit retourné aux actionnaires vient détourner le secteur financier de son rôle traditionnel, c'est-à-dire de faciliter l'investissement par l'intermédiation entre épargnants et investisseurs. Cela doit se comprendre dans le contexte plus large de la financiarisation de l'économie.

Depuis l'abolition de la taxe sur le capital, le régime d'imposition des sociétés n'est malheureusement pas en mesure de taxer cette rente⁴⁰. En revanche, la taxe sur le capital des institutions financières, lorsqu'elle existait, était en mesure de taxer ce surprofit. En effet, en 2004, c'est-à-dire avant la réduction de la taxe sur le capital annoncée dans le budget 2005-2006, les entreprises financières fournissaient 33,5 % des revenus tirés de la taxe sur le capital. De plus, aucune tendance à la hausse de l'investissement n'a été répertoriée au Québec à la suite de l'abolition progressive de la taxe sur le capital (entre 2005 et 2008), ce qui témoigne du peu d'influence de la taxe sur le capital des institutions financières sur les investissements réels dans l'économie.

La taxe sur le capital des institutions financières viendrait donc imposer la richesse là où elle se trouve actuellement.

- *Lutter contre les paradis fiscaux, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal agressif*

Sous l'effet de la mondialisation des marchés et des changements technologiques, les entreprises multinationales ont accru considérablement leur capacité de jouer sur le caractère inadapté des règles fiscales internationales afin, par diverses stratégies, de se soustraire au maximum d'impôt

³⁹ Ce phénomène étant planétaire, il serait difficile de prétendre que cela est dû, par exemple, à la forte concentration dans le secteur bancaire.

⁴⁰ Alors que les entreprises financières représentaient 21,8 % de l'ensemble des entreprises en 2009, elles accaparent 25,7 % de l'ensemble des revenus imposables au Québec et 28,2 % de l'impôt à payer sur les bénéfices des sociétés. Si cette situation résulte en des taux d'imposition effectifs légèrement supérieurs dans le secteur financier (11,4 % en 2009 contre 10,4 % pour les sociétés non financières), les entreprises financières contribuent en revanche beaucoup moins par le biais de la cotisation FSS. En effet, celles-ci ne contribuaient que pour 13,6 % de l'ensemble des revenus tirés des cotisations des employeurs au FSS. Une des raisons évidentes : les institutions financières ont besoin de peu de personnel pour opérer.

possible. Certaines de ces stratégies fiscales sont légales, bien que condamnables, ou encore à la limite de la légalité et, dans bien des cas, les administrations fiscales n'ont pas les moyens de débusquer les délits.

L'existence des pratiques agressives d'optimisation fiscale nuit évidemment aux finances publiques des pays et, par le fait même, à l'accès aux services publics. Non seulement d'importantes pertes fiscales découlent de ces stratagèmes, ces pratiques exacerbent la concurrence fiscale entre juridictions et encouragent inutilement une course vers le bas quant à l'imposition des sociétés. Elle a également un impact négatif sur les travailleuses et les travailleurs des entreprises concernées. Évidemment, le transfert des bénéfices nuit directement à la capacité de redistribuer la richesse à l'intérieur même de l'entreprise. Comme l'optimisation fiscale joue sur les profits, elle peut également entraver la capacité d'investir de l'entreprise ou entraver sa capacité à faire face à ses engagements à long terme. De plus, lorsqu'une restructuration d'entreprise est conduite à des fins d'optimisation fiscale, la fragmentation d'une société en plusieurs entités distinctes peut venir limiter le droit effectif des salarié-es à la négociation collective ou à leur droit à l'information. Pour toutes ces raisons, il est essentiel que les bénéfices des multinationales soient imposés pleinement, là où l'activité économique et la création de valeur ont lieu. La souveraineté fiscale doit être rétablie.

Ainsi, le gouvernement doit intensifier la lutte contre l'évasion fiscale, la planification fiscale agressive, l'économie souterraine et les paradis fiscaux, afin de protéger l'intégrité des assiettes fiscales. Chacun doit contribuer sa juste part au financement des services publics et des programmes sociaux dont le Québec a choisi de se doter comme société.

Malgré les nombreuses initiatives mises en place par le gouvernement, le dernier budget reconnaissait que l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent, la collusion et la corruption sont des phénomènes toujours bien présents au Québec. Le gouvernement doit continuer d'améliorer le contrôle fiscal et il doit viser à le faire dans tous les secteurs d'activité économique.

- *Revoir la panoplie des crédits d'impôt*

La politique économique du gouvernement est fortement axée sur l'octroi de crédits d'impôt et de congés fiscaux. Ces mesures se chiffrent à environ 1,9 milliard de dollars en 2013, alors que le soutien direct à l'entreprise ne dépasse pas 500 millions de dollars dans le budget de dépenses du ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations (MDEIE) pour 2014-2015. Avant d'effectuer des coupes paramétriques dans tous les crédits d'impôt aux entreprises, une évaluation intégrée de l'intervention du gouvernement aurait dû avoir lieu. De plus, il serait néfaste que la Commission d'examen sur la fiscalité propose de réduire les aides fiscales sans une réflexion appropriée sur les aides directes octroyées aux entreprises. Une telle révision doit se faire de concert avec l'examen des programmes d'aides directes aux entreprises, pensons aux crédits visant à promouvoir la culture.

Notre réflexion, dans un contexte mondialisé, doit aussi tenir compte des aides de toutes sortes qui sont offertes sur d'autres territoires, par exemple, celles des États-Unis qui représentent environ 80 milliards de dollars par année⁴¹. Si elles ne sont pas toutes structurantes, elles jouent sur le caractère concurrentiel des politiques d'aides québécoises.

⁴¹ STORY, Louise (2012), *As Companies Seek Tax Deals, Governments Pay High Price*, *New York Times*, December 1, 2012.

Éventuellement, le Québec devra interpellier ses homologues (aux États-Unis et au Canada) quant à la nécessité d'une plus grande coopération fiscale et budgétaire en matière d'aides aux entreprises. D'ici là, il est essentiel que la réflexion entreprise réponde aux questions suivantes : L'intervention de l'État en matière de développement économique a-t-elle pour effet de favoriser la création d'emplois de qualité? Quelles aides fiscales ont un réel effet d'entraînement sur le tissu économique du Québec d'un secteur ou d'une région? Lesquelles n'ont pas plutôt pour effet d'octroyer une rente à certaines entreprises? Comment ces aides fiscales interfèrent-elles sur le contrôle de l'État en regard de ses propres politiques? Comment peuvent-elles réduire les capacités d'intervention de l'État par rapport au développement économique ou encore en fonction des services publics ou des programmes sociaux?

Une réflexion sérieuse devrait conduire le gouvernement à revoir sa stratégie afin de favoriser la recherche et le développement (R et D). Nous savons que ces crédits d'impôt favorisent les dépenses en R et D, mais aussi qu'ils donnent peu de résultat en matière d'innovation. Le gouvernement fédéral s'en est rendu compte et, suivant les recommandations du rapport Jenkins, a substitué une partie des aides fiscales en R et D en aides directes. Réaffecter une partie des crédits d'impôt provinciaux à la R et D au financement de soutien direct à des PME qui ont un bon potentiel de croissance devrait être envisagé.

De la même manière, nous considérons que le Québec finance de manière disproportionnée l'exploration minière (régimes d'actions accréditatives et crédit d'impôt relatif aux ressources – volet minier), surtout en tenant compte de l'aide déjà consentie par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, puisque nous sommes dans l'attente d'une évaluation environnementale stratégique relative à l'exploration et à l'exploitation de pétrole et de gaz par fracturation hydraulique, il y aurait lieu de suspendre les avantages fiscaux liés à cette industrie. Nous croyons que les aides gouvernementales à la transformation des ressources naturelles peuvent s'avérer beaucoup plus structurantes. De telles aides gagneraient en efficacité si elles s'inscrivaient à l'intérieur d'une stratégie gouvernementale de transformation des ressources qui tient compte de nos objectifs de développement durable⁴².

Dans le cadre d'une révision de la fiscalité, le gouvernement se doit d'agir sur plusieurs fronts et il doit prendre le parti d'un développement économique durable. À ce titre, le gouvernement du Québec devrait initier des actions afin d'augmenter le plafond d'émissions d'actions imposés aux fonds de travailleurs du Québec selon leur taille. Nous croyons que les fonds de travailleurs sont des acteurs incontournables dans le secteur du capital de risque et de développement au Québec et leur intervention s'avère structurante. Par exemple, depuis sa création, Fondation CSN a permis de maintenir et de créer plus de 27 000 emplois directs et indirects. Pour une dépense fiscale de 49,5 millions de dollars, ce fonds de travailleurs a généré 87,7 millions de dollars en retombées fiscales et parafiscales attribuables à ses investissements, ce qui représente un ratio avantages-coûts de 1,77. Les fonds de travailleurs ont, par ailleurs, innové sans cesse dans la pratique du secteur, en dépassant la seule offre de capitaux. À titre d'exemple, Fondation CSN est devenu un acteur incontournable dans l'univers québécois des affaires du secteur des technologies propres et du développement durable (synergie, maillage, développement d'expertises, rayonnement de l'industrie, meilleures pratiques gouvernementales, etc.) et demeure un pionnier dans la finance socialement responsable à l'échelle mondiale. Enfin, ces aides fiscales s'avèrent les mieux réparties dans la population parmi les aides à l'épargne-retraite individuelles, puisqu'elles constituent souvent le seul véhicule d'épargne suffisamment abordable pour les travailleuses et les travailleurs à revenu moyen.

⁴² Nous référons ici aux travaux de la CSN sur l'instauration d'une politique industrielle au Québec.

Pour la CSN, le développement régional est partie intégrante des responsabilités du gouvernement et nous croyons qu'il peut s'assurer de celui-ci en mettant en place une aide fiscale qui tient compte des obstacles auxquels les entreprises se butent du fait de l'éloignement. Si par le passé, ces aides ont été octroyées sans égards aux emplois créés, mais plutôt en considérant les investissements réalisés, nous croyons qu'il faudra être plus vigilant, notamment en ce qui a trait aux régions ressources. Nous savons que les marchés du travail dans les régions ressources sont particulièrement influencés par les prix des ressources naturelles exploitées sur leur territoire et que ceux-ci pourraient être appelés à redescendre rapidement. Devant une telle situation, le gouvernement devrait donc être prêt à soutenir l'emploi dans ces régions aussi.

Quelle place pour l'écofiscalité?

Pour la CSN, initier un réel débat sur la fiscalité, c'est ouvrir un espace de réflexion et donner un fondement démocratique aux décisions qui seront prises. Cet espace de réflexion doit aussi nous permettre de déterminer le rôle que nous voulons confier à la fiscalité verte afin d'assurer une transition, que nous souhaitons rapide, vers une économie à faible intensité des émissions de gaz à effet de serre et vers notre indépendance au pétrole. En matière de changements climatiques, nous savons que les échéances pour infléchir le cours des choses se rapprochent et qu'il est de plus en plus urgent d'agir. Cette prise de conscience collective devrait inciter le gouvernement à utiliser la fiscalité pour lancer des signaux clairs afin que nos actions soient cohérentes eu égard aux objectifs environnementaux, sociaux et économiques que nous poursuivons.

Le système fiscal doit répondre à plusieurs impératifs comme celui de financer adéquatement les services publics et les programmes sociaux, celui d'assurer la justice sociale tout comme il doit viser une plus grande efficacité économique. Il faut aussi, aujourd'hui encore plus qu'hier, assurer une utilisation soutenable de nos ressources. Nous le savons, l'absence de mécanismes pour prendre en compte les externalités conduit invariablement à une utilisation éhontée des ressources. Il est donc possible de mieux faire. Cependant, une telle réforme doit s'inscrire dans une approche globale, implique du temps et des actions coordonnées. Toute intéressante qu'elle puisse être, l'écofiscalité ne doit pas se concevoir sans une politique active afin d'en arriver à une plus grande sobriété énergétique et elle doit impérativement être accompagnée de mesures pour contrer les injustices et les inégalités qu'elle peut induire.

Les enjeux relatifs à la mise en œuvre d'une réforme fiscale écologique sont nombreux et imposent réflexion et prudence afin que le remède ne soit pas plus dommageable que le mal.

Nous savons qu'une réforme fiscale écologique ne peut pas s'improviser. Les moyens d'action possibles sont nombreux et doivent faire l'objet d'une analyse détaillée. Ils n'induisent pas tous les mêmes changements de comportement et ils n'ont pas tous la même propension à réduire la pollution ou nos émissions de gaz à effet de serre. Les coûts d'implantation et de gestion de ces mesures doivent aussi être pris en considération. C'est à cet examen attentif des conséquences des initiatives fiscales qui pourraient être proposées que nous souhaitons être conviés.

Nous croyons que l'essor d'une économie verte est non seulement souhaitable, mais qu'elle est indispensable. Cependant, son impact exige d'effectuer une transition juste pour les travailleuses et les travailleurs, en mettant en place des mesures d'adaptation respectueuses des individus. Sans celles-ci, nous ne trouverons que de la résistance aux changements. La question n'est pas de savoir si nous devons nous tourner vers une économie plus verte, mais plutôt comment nous y rendre et quel rôle doit y jouer l'écofiscalité.

Conclusion

Nous avons expliqué comment les inégalités de revenu menaçaient la stabilité et la croissance de l'économie. Pour nous, il revient à l'État, par les politiques publiques qu'il adopte, de mettre fin à l'érosion de notre tissu social. Le gouvernement doit cesser de parler de dépenses lorsqu'il investit dans la santé, dans les services sociaux, dans l'éducation, dans la culture, dans les infrastructures ou lorsqu'il assume toutes les autres fonctions qui lui incombent. Il devrait se dire fier de ce que nous sommes et travailler au progrès de la société québécoise. Nous vous invitons à prêter l'oreille. Nous avons identifié moult pistes de réflexion pour ériger au Québec un régime fiscal plus juste qui nous donnerait collectivement les moyens de nos aspirations.

Pour les particuliers, nous croyons possible de revoir la structure des taux d'imposition afin de la rendre plus progressive tout en assurant une juste contribution de chacun au financement des services publics et des programmes sociaux. Nous pensons que la déduction pour les gains en capital tout comme celle pour les options d'achat d'actions doivent être revues. Nous avons évoqué la possibilité d'instaurer un impôt minimum sur les successions.

Nous considérons essentiel que cette révision de la fiscalité s'attarde aussi aux règles qui régissent les entreprises. Le gouvernement doit exiger d'elles qu'elles contribuent plus largement à la caisse commune. Cet exercice est délicat, car il doit se faire sans compromettre les emplois, nous en convenons. Mais pour nous, il doit se faire et être subordonné à l'objectif d'assurer des conditions de vie acceptables à la population et des conditions de travail décentes à celles et à ceux qui dispensent les services publics. Pour la CSN, il est grand temps de discuter d'un impôt minimum, de reconsidérer l'application d'un taux réduit pour les petites entreprises, de réintroduire la taxe sur le capital pour les institutions financières. Nous souscrivons à l'idée d'un ménage dans la panoplie des crédits d'impôt et nous réaffirmons l'importance de la lutte contre les paradis fiscaux, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal agressif.

Le dialogue social doit nous permettre de débattre de fiscalité certes, mais aussi de la nécessité pour le gouvernement d'assurer une croissance économique durable. Nous voulons discuter de notre vision du rôle de l'État. Nous voulons affirmer notre fierté envers nos institutions et des entreprises d'État comme Hydro-Québec et la Société des alcools. Nous voulons aussi parler de dédoublement de services, de gaspillage dans l'octroi de contrats publics, de l'augmentation importante des structures d'encadrement dans l'appareil étatique, de la recrudescence des processus de reddition de comptes inappropriés.

La fiscalité ne peut se discuter sans égards à ses objectifs d'assurer une meilleure redistribution de la richesse et un financement adéquat des services publics et des programmes sociaux. Nous croyons avoir démontré que la situation, si elle est préoccupante, n'a rien de catastrophique qu'on veut nous faire croire. À ceux qui proclament aujourd'hui que nous n'avons plus les moyens d'assurer le financement adéquat de nos services publics et de nos programmes sociaux, nous souhaitons leur dire que c'est d'abord une question de choix. Ceux des gouvernements successifs qui ont diminué les impôts. Ceux qui ont abdicqué devant la recherche de nouveaux revenus. Ceux qui ont baissé les bras devant le ralentissement économique. Nous exigeons du gouvernement qu'il fasse d'autres choix. Le gouvernement doit reporter son objectif sur le déficit zéro et suspendre les versements au Fonds des générations. Il est impératif de définir aujourd'hui l'avenir dans lequel nous souhaitons être. Le gouvernement doit répondre à cette requête et ouvrir un réel espace de débat public.

La fiscalité n'est pas qu'une affaire d'argent. Elle est d'abord et avant tout l'expression de notre solidarité!

Annexe 1

Programme de péréquation

En novembre 2008, le gouvernement fédéral, sans consultation des provinces, a imposé deux plafonds au programme de péréquation, ce qui fait en sorte que les provinces bénéficiaires ne sont plus en mesure d'offrir des services à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable. Au total, les deux plafonds mis en place par le gouvernement conservateur ont donc occasionné des pertes de revenu cumulatives de 8,627 milliards de dollars de 2009-2010 à 2014-2015.

Le gouvernement du Québec a mis en avant des propositions qui permettraient au programme de péréquation de revenir à ce qu'il était de mars 2007 à novembre 2008, alors que le gouvernement fédéral avait bonifié le programme dans le cadre de sa tentative de régler le déséquilibre fiscal avec les provinces. Les propositions du gouvernement du Québec auraient pour effet de restaurer l'équité du programme de péréquation en égalisant la capacité fiscale après péréquation de toutes les provinces bénéficiaires. Avec le système actuel, le Québec a la capacité fiscale après péréquation la plus faible de toutes les provinces bénéficiaires, soit 7 764 \$ par habitant, alors que l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard bénéficient d'une capacité fiscale après péréquation de 7 850 \$ par habitant. Le plafond inéquitable actuel entraîne, pour la seule année 2014-2015, un manque à gagner de 686 millions de dollars pour le gouvernement du Québec.

De plus, le gouvernement du Québec propose le rétablissement du financement du programme de péréquation à la moyenne historique de 1,01 % du PIB, cela sur dix. L'enveloppe du programme de péréquation représente actuellement 0,85 % du PIB. En 2014-2015, cet écart représente un manque à gagner de 1,1 milliard de dollars pour le gouvernement du Québec.

Au total, le manque à gagner pour le Québec résultant des deux plafonds à la péréquation représente donc 1,786 milliard de dollars en 2014-2015, soit une somme passablement supérieure au déficit réel du gouvernement du Québec avant les versements au Fonds des générations, soit 1,049 milliard.

Transfert canadien en matière de santé

En décembre 2011, le gouvernement fédéral a décidé unilatéralement de réduire le taux de croissance du Transfert canadien en matière de santé actuellement de 6 %, pour imposer un plafond lié au taux de croissance du PIB nominal canadien assorti d'un plancher de 3 % à compter de 2017-2018. L'indexation moins rapide du TCS occasionnera des pertes de revenu importantes pour les provinces, au moment même où le vieillissement de la population exerce des pressions croissantes sur les dépenses de santé. L'indexation plus faible du TCS fera perdre 6,762 milliards de dollars en revenus au Québec entre 2017-2018 et 2024-2025.

Le gouvernement du Québec estime que le gouvernement fédéral devrait contribuer de manière plus équitable aux dépenses en santé des provinces en assumant une part de 25 % de celles-ci, soit la part suggérée par la commission Romanow au début des années 2000 et celle des transferts en espèces à la suite de la réforme des transferts en 1977. En 2013-2014, le gouvernement fédéral finançait 22,3 % des dépenses des provinces en santé au moyen du TCS. La mise en place de l'indexation plus faible proposée par le gouvernement fédéral fera en sorte que la contribution du TCS aux dépenses de santé des provinces ne fera que diminuer dans le temps. Une étude réalisée conjointement par la *Society of Actuaries* et l'Institut canadien des actuaires en 2013 estime qu'avec la mise en place d'un plafond PIB au TCS, le gouvernement fédéral financerait en moyenne 14,3 % des dépenses des provinces en santé en 2037, soit un niveau largement inférieur à la contribution actuelle.

Par ailleurs, le budget 2007 annonçait que le gouvernement fédéral cesserait de prendre en compte la valeur des points d'impôt dans la répartition de l'enveloppe du TCS dès 2014-2015. La prise en compte des points d'impôt cédés par le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux permettait aux provinces, dont la valeur des points d'impôt était moindre, de recevoir un transfert en espèces plus élevé. Le TCS sera désormais réparti au prorata de la population, sans égards à la richesse des provinces. Cette modification au TCS fera perdre 2,933 milliards de dollars au Québec de 2014-2015 à 2024-2025 (le manque à gagner est de 212 millions de dollars en 2014-2015). Il est à noter que toutes les provinces sauf une sont perdantes à divers degrés à la suite de cette modification. Seule l'Alberta y gagne, et beaucoup : la répartition par habitant du TCS procure 923 millions dollars en revenu de transfert additionnel pour cette province.

Plusieurs analyses récentes confirment qu'il est inacceptable de ne pas tenir compte de la démographie dans la répartition du Transfert canadien en matière de santé. Une analyse publiée en juin 2012, *Études économiques de l'OCDE Canada*, mentionnait qu'étant donné qu'il coûte en moyenne six fois plus cher de soigner les personnes de 65 ans et plus que les autres, une répartition par habitant des transferts au titre de la santé favoriserait les provinces dont la population est plus jeune au détriment de celles qui ont un vieillissement de leur population plus rapide. Une autre analyse publiée dans *Options politiques* en 2012⁴³ concluait que la nouvelle répartition du TCS est inéquitable et que le poids démographique des personnes de 65 ans et plus doit être pris en compte dans la redistribution du TCS.

Au total, les deux modifications apportées au TCS priveront le gouvernement du Québec de 9,695 milliards de dollars de 2014-2015 à 2024-2025.

Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)

En décembre 2011, le gouvernement fédéral a décidé que le TCPS, contribuant au financement de l'éducation postsecondaire et à l'aide sociale, continuerait de croître de 3 % par année à compter d'avril 2014. Cela signifie que l'enveloppe du TCPS demeurera sous son niveau de 1994-1995, soit celui avant les coupes fédérales, et ce, en tenant compte de l'inflation. Ce sous-financement représente un manque à gagner annuel d'environ 875 millions de dollars pour le gouvernement du Québec.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec estime que la composante « aide sociale » du TCPS doit être répartie de façon plus équitable entre les provinces et prendre en compte le nombre de bénéficiaires d'aide sociale.

Entente Canada-Québec sur le marché du travail

Dans le cadre de son budget de mars 2013, le gouvernement fédéral a annoncé de façon unilatérale la création de la Subvention canadienne pour l'emploi (SCE), initiative qui sera financée par une réduction de 60 % des sommes consacrées à l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail 2008-2014 (EMT). Le financement de l'EMT étant de 116 millions de dollars, la compression envisagée par le gouvernement fédéral priverait le Québec de 70 millions. L'EMT intervient auprès d'un important bassin potentiel de main-d'œuvre, constitué de 200 000 prestataires de l'aide sociale non admissibles à l'assurance-emploi et de 500 000 travailleurs sans formation de base ou sans qualification reconnue.

⁴³ Jean-Pierre Aubry, Pierre Fortin et Luc Godbout, *Revoir le transfert fédéral en santé pour tenir compte du poids démographique des aînés*, dans *Options politiques*, juin-juillet 2012.

Fonds Chantiers Canada 2014–2024

Le Québec considère que les fonds fédéraux qui sont répartis « au mérite » des projets, c'est-à-dire en fonction des priorités fédérales, sont inéquitables en plus de créer une situation déplorable en mettant en concurrence les provinces les unes contre les autres. Ce type de répartition est donc à proscrire. Par conséquent, le Québec demande d'obtenir sa juste part du Fonds Chantiers Canada 2014–2024 (FCC 2014-2024) au prorata de son poids démographique, et ce, tant pour le volet « Infrastructures provinciales et territoriales » que pour le volet « Infrastructures nationales ». De plus, le gouvernement fédéral souhaite exclure certaines catégories de projets (culture, tourisme, sport, loisirs et voirie locale) alors que ces projets sont porteurs de développement et de croissance économiques. Le Fonds Chantiers Canada est doté d'une enveloppe de 14 milliards de dollars.

Traitement des dividendes d'Hydro-Québec au programme de péréquation

Depuis 2008, le gouvernement fédéral traite différemment dans le programme de péréquation les dividendes versés par *Hydro One*, une société d'État ontarienne, qui transporte et distribue l'électricité, de ceux d'Hydro-Québec provenant des mêmes activités. Les dividendes de la société d'État ontarienne sont pris en compte à l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés tandis que ceux d'Hydro-Québec sont pris en compte à l'assiette des ressources naturelles. Cette décision du gouvernement fédéral a eu pour effet de réduire la capacité fiscale relative de l'Ontario à l'assiette des ressources naturelles. Cela a aussi eu pour effet d'augmenter les paiements de péréquation de l'Ontario au détriment des autres provinces bénéficiaires, notamment le Québec, en raison du plafonnement de l'enveloppe de péréquation. Ce traitement inéquitable prive le Québec de plus de 330 millions de dollars par année.

Règlement du litige relatif au programme de stabilisation des revenus

Établi depuis 1967, le programme de stabilisation des revenus permet à une province d'être admissible à une compensation du gouvernement fédéral lorsqu'elle subit une baisse de ses revenus causée par la conjoncture économique et n'est pas liée à des changements dans la structure d'imposition de cette province. En vertu de ce programme, le gouvernement du Québec a établi qu'il était admissible à un paiement de stabilisation de 127 millions de dollars pour l'année 1991-1992 et a intenté une poursuite contre le gouvernement du Canada après s'être vu refuser le paiement par le ministre des Finances du Canada. Or, malgré deux jugements en faveur du Québec en Cour fédérale et en Cour d'appel fédérale, respectivement en 2007 et en 2008, le gouvernement fédéral tarde à verser ce paiement au Québec. Le Québec demande un dénouement rapide du litige relatif au programme de stabilisation des revenus, un litige qui perdure depuis près de vingt ans malgré deux jugements en sa faveur.

Annexe 2

Gains en capital

Nous le savons, seulement 50 % des gains en capital réalisés par les entreprises et les particuliers sont imposables. Cette règle suppose donc qu'en moyenne, 50 % de ceux-ci sont attribuables à l'effet de l'inflation et les autres 50 %, à l'enrichissement réel. Pour avoir une fiscalité qui traite le plus équitablement possible les revenus tirés des gains en capital et ceux provenant d'autres sources, il convient d'imposer pleinement la part d'enrichissement réel.

Or, la part du gain en capital qui représente un enrichissement pour le contribuable évolue selon la durée de détention de l'actif. Que ce soit un bien immobilier, un titre de propriété sur une société privée ou encore une action à la bourse, il convient de dire que si un actif est vendu immédiatement après son achat, et qu'un gain est réalisé, ce gain en capital ne représente que de l'enrichissement pour le contribuable, l'effet de l'inflation n'ayant pas eu le temps de se manifester. Si par contre le bien est détenu depuis plusieurs années, l'inflation va réduire la valeur de l'enrichissement réel que représente le gain en capital.

Le tableau suivant présente l'évolution de la part que représente l'enrichissement réel en fonction de la durée de détention d'un actif sur lequel est réalisé un gain en capital. Par exemple, un actif acquis pour 100 000 \$ il y a dix ans et vendu 153 945 \$ aujourd'hui permettra de dégager un gain en capital de 53 945 \$, soit une hausse annuelle de la valeur de l'actif de 4 % (une hypothèse réaliste, compte tenu de la croissance des actifs boursiers ces dix dernières années, voir plus bas). Une partie de ces 53 945 \$ résulte de l'effet de l'inflation, ce qui vient amoindrir l'enrichissement réel. Pour calculer l'effet de l'inflation, il faut ramener la valeur d'acquisition de l'actif en dollars d'aujourd'hui. En supposant un taux d'inflation annuel de 2 %, 100 000 \$ il y a dix ans équivaut en dollars constants à 121 899 \$ aujourd'hui. La part du gain en capital que l'on peut attribuer à l'effet de l'inflation est de 21 899 \$. L'enrichissement réel n'est donc pas de 53 945 \$, mais bien de 32 046 \$ (soit 53 945 \$ – 21 899 \$), ce qui représente 59 % du gain nominal réalisé. Dans l'exemple plus bas, peu importe la durée de détention des actifs, la part de l'enrichissement est toujours supérieure à 50 % du gain en capital. Les règles actuelles de la fiscalité feraient donc en sorte que les gains en capital sont sous-imposés.

Part de l'enrichissement réel dans un gain en capital, selon la période de détention

Période de détention (années)	Coût d'acquisition	Coût d'acquisition (\$ constants)	Valeur de vente (\$)	Gain nominal	Gain réel	Part de l'enrichissement (%)
0	100 000	100 000	104 000	4 000	4 000	100
1	100 000	102 000	108 160	8 160	6 160	75
2	100 000	104 040	112 486	12 486	8 446	68
3	100 000	106 121	116 986	16 986	10 865	64
4	100 000	108 243	121 665	21 665	13 422	62
5	100 000	110 408	126 532	26 532	16 124	61
10	100 000	121 899	153 945	53 945	32 046	59
20	100 000	148 595	227 877	127 877	79 282	62
30	100 000	181 136	337 313	237 313	156 177	66

Notes : Hausse de 4 % par année de la valeur de l'investissement, inflation de 2 %

La part d'enrichissement réel est aussi influencée par la vitesse à laquelle la valeur de l'investissement augmente. Plus un investissement prend rapidement de la valeur, moins l'inflation représente une part importante du gain en capital et, conséquemment, plus la part que représente l'enrichissement réel est élevée. Ainsi, plus la croissance moyenne de la valeur des investissements est élevée, plus il conviendrait d'imposer fortement les gains en capital. Si peu de données existent pour évaluer la croissance annuelle qui serait souhaitable de prendre en considération, l'historique des indices boursiers peut nous en donner un aperçu. La croissance annuelle moyenne de l'indice *Standard & Poors*/Bourse de Toronto a été de 6,1 % ces vingt dernières années et de 4,5 % au courant des dix dernières années. Avec ces données, on peut considérer qu'imposer seulement 50 % des gains en capital est insuffisant. En effet, comme le démontrent les tableaux plus bas, lorsque les rendements obtenus sont supérieurs à 4 %, la part d'enrichissement réelle est bien supérieure à 60 %, et ce, peu importe la période de détention de l'actif.

**Part de l'enrichissement réel dans un gain en capital,
hausse de 5 % par année de la valeur de l'investissement**

Période de détention (années)	Coût d'acquisition	Coût d'acquisition (dollars constants)	Valeur de vente (\$)	Gain nominal	Gain réel	Part de l'enrichissement (%)
0	100 000	100 000	105 000	5 000	5 000	100
1	100 000	102 000	110 250	10 250	8 250	80
2	100 000	104 040	115 763	15 763	11 723	74
3	100 000	106 121	121 551	21 551	15 430	72
4	100 000	108 243	127 628	27 628	19 385	70
5	100 000	110 408	134 010	34 010	23 601	69
10	100 000	121 899	171 034	71 034	49 134	69
20	100 000	148 595	278 596	178 596	130 002	73
30	100 000	181 136	453 804	353 804	272 668	77

Note : Inflation de 2 %

Part de l'enrichissement réel dans un gain en capital, hausse de 6 % par année de la valeur de l'investissement							
Période de détention (années)	Coût d'acquisition	Coût d'acquisition		Valeur de vente (\$)	Gain nominal	Gain réel	Part de l'enrichissement (%)
		(dollars constants)					
0	100 000	100 000		106 000	6 000	6 000	100
1	100 000	102 000		112 360	12 360	10 360	84
2	100 000	104 040		119 102	19 102	15 062	79
3	100 000	106 121		126 248	26 248	20 127	77
4	100 000	108 243		133 823	33 823	25 579	76
5	100 000	110 408		141 852	41 852	31 444	75
10	100 000	121 899		189 830	89 830	67 930	76
20	100 000	148 595		339 956	239 956	191 362	80
30	100 000	181 136		608 810	508 810	427 674	84

Note : Inflation de 2 %

Part de l'enrichissement réel dans un gain en capital, hausse de 8 % par année de la valeur de l'investissement							
Période de détention (années)	Coût d'acquisition	Coût d'acquisition		Valeur de vente (\$)	Gain nominal	Gain réel	Part de l'enrichissement (%)
		(dollars constants)					
0	100 000	100 000		108 000	8 000	8 000	100
1	100 000	102 000		116 640	16 640	14 640	88
2	100 000	104 040		125 971	25 971	21 931	84
3	100 000	106 121		136 049	36 049	29 928	83
4	100 000	108 243		146 933	46 933	38 690	82
5	100 000	110 408		158 687	58 687	48 279	82
10	100 000	121 899		233 164	133 164	111 264	84
20	100 000	148 595		503 383	403 383	354 789	88
30	100 000	181 136		1 086 767	986 767	905 631	92

Note : Inflation de 2 %

Une hausse du montant imposable des gains en capital est d'autant plus justifiée que ceux-ci sont assujettis à l'impôt seulement au moment où ils sont réalisés (c'est-à-dire au moment où l'actif est vendu), contrairement aux revenus d'emploi qui, eux, sont imposés année après année. Ce report de l'impôt dans le temps a pour effet de réduire l'imposition du gain en capital par rapport aux autres formes de revenus imposés année après année. Un détenteur de capital peut donc enrichir son patrimoine et retarder l'imposition de ses gains. Son impôt payé, lorsque calculé en valeur actualisée, est plus faible de ce fait. Dans le tableau suivant, nous reprenons les calculs et les hypothèses du ministère des Finances du Canada à ce sujet : une croissance annuelle de la valeur de l'investissement de 5 % et un taux d'imposition de 25 % des gains en capital (soit une imposition de 50 % des gains en capital, auxquels on applique un taux d'impôt combiné fédéral-provincial

d'environ 50 %)⁴⁴. Les valeurs actualisées sont calculées à partir d'un taux d'actualisation de 3 %. Un taux plus élevé induirait un écart encore plus grand de l'impôt payé entre les deux formules.

Valeur de l'impôt payé selon la formule d'imposition des gains en capital								
Temps (années)	Impôt payé au moment de la disposition			Impôt payé année après année				Écart de l'impôt payé en valeur actualisée (%)
	Gain en capital avant impôt	Impôt sur gains en capital	Valeur actualisée de l'impôt	Gain en capital avant impôt	Impôt payé durant la période	Cumul de l'impôt	Cumul des valeurs actualisées des impôts	
0	50	13	13	50	13	13	13	0.0%
1	103	26	25	89	13	25	25	0.9%
2	158	39	37	130	13	39	38	1.7%
3	216	54	49	173	14	53	51	2.5%
4	276	69	61	217	14	67	63	3.3%
5	340	85	73	262	15	82	76	4.1%
10	710	178	132	517	18	166	143	7.9%
20	1 786	446	247	1 193	26	389	283	14.3%
30	3 538	885	364	2 168	38	710	433	18.8%

Notes : Valeurs arrondies pour un investissement initial de 1000 \$, croissance annuelle de la valeur de l'investissement de 5 %, taux d'actualisation de 3 %, taux d'imposition des gains en capital de 25 %

⁴⁴ Ministère des Finances du Canada, *Dépenses fiscales et évaluation 2010*.