



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté au
Comité permanent des finances
de la Chambre des communes
dans le cadre des
consultations prébudgétaires 2007

par la
Confédération des syndicats nationaux

Montréal, 18 octobre 2007

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052
Web : www.csn.qc.ca

Table des matières

Critères devant guider le gouvernement fédéral dans le domaine de la fiscalité.....	5
<i>La fiscalité : un moyen de financer les services et programmes désirés par la population.....</i>	<i>5</i>
<i>La fiscalité et les transferts : un moyen de réduire les inégalités de revenu des ménages</i>	<i>6</i>
<i>Retour à l'équilibre fiscal : pour le respect des compétences du Québec.....</i>	<i>7</i>
Quelle fiscalité pour les particuliers et les entreprises ?	9
<i>Répartition du fardeau fiscal entre particuliers et entreprises</i>	<i>10</i>
<i>Fiscalité des entreprises.....</i>	<i>11</i>
<i>Fiscalité des particuliers.....</i>	<i>14</i>
ANNEXE.....	17

Nous remercions le Comité permanent des finances de la Chambre des communes de donner à la Confédération des syndicats nationaux (CSN) l'occasion d'exprimer son opinion concernant les objectifs sociaux et économiques que devrait chercher à promouvoir le prochain budget fédéral. La CSN représente 300 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et canadien et oeuvrant dans plusieurs secteurs d'activité.

Critères devant guider le gouvernement fédéral dans le domaine de la fiscalité

La fiscalité : un moyen de financer les services et programmes désirés par la population

Pour la CSN, la fiscalité est d'abord et avant tout un moyen d'assurer le financement des services publics et des programmes sociaux dont la société choisit collectivement de se doter. Le niveau du fardeau fiscal ne doit donc pas être évalué en faisant abstraction des biens et services publics qu'il permet à la population d'obtenir. La CSN ne défend donc pas le fardeau fiscal en soi, mais l'intégrité des services publics et programmes sociaux auxquels il donne accès. Ainsi, les Canadiennes et Canadiens et les Québécoises et Québécois se sont donné un système de santé public accessible à l'ensemble de la population, contrairement à ce qu'on observe aux États-Unis, ce qui a forcément une incidence sur le niveau de la fiscalité. En dépit des augmentations des frais de scolarité des dernières années, on observe le même phénomène au niveau des études postsecondaires, qui demeurent plus abordables au Canada qu'aux États-Unis, en raison du financement gouvernemental. Ces exemples, et de nombreux autres pourraient être évoqués, illustrent que le fardeau fiscal dépend au premier chef, des besoins sociaux que la population, suite au débat démocratique, entend assumer collectivement, par l'intermédiaire de l'État. Dans le contexte d'un État fédéral comme le Canada, l'adéquation des services et programmes aux besoins de la population implique aussi l'existence de mécanismes de transferts financiers ou fiscaux permettant aux provinces d'assumer de manière autonome leurs responsabilités constitutionnelles en termes de dépenses.

Trop souvent, dans le cadre du débat sur la fiscalité, les préoccupations relatives aux incitatifs découlant de la structure du régime fiscal prennent le pas sur la finalité ultime des impôts et taxes, à savoir, le financement adéquat des services publics et programmes sociaux. Bien sûr, les effets du régime fiscal sur l'offre de travail, l'investissement et l'épargne doivent être pris en compte, mais l'objectif principal de la fiscalité demeure de répondre aux besoins exprimés par la population, et pour cela, le gouvernement doit avoir les moyens de son action. Les Canadiens et les Québécois croient toujours que l'intervention de l'État dans certains domaines (santé, éducation, soutien de revenu, etc.) est nécessaire pour que les valeurs de justice sociale et d'égalité des chances soient une réalité au Canada. D'ailleurs, les gouvernements, notamment le gouvernement fédéral, font preuve de mauvaise foi en présentant continuellement le niveau de la fiscalité au Canada comme un handicap, puisque le fardeau fiscal a pour contrepartie, une offre de services publics et de programmes sociaux supérieure à ce qu'on trouve dans certains autres pays, aux États-Unis par exemple. Ainsi, malgré une fiscalité globalement plus lourde au Canada qu'aux États-Unis, une étude de la CSN s'appuyant sur des données de la firme Runzheimer a montré que le coût global de la vie des ménages canadiens était systématiquement inférieur à celui des ménages américains, notamment en raison du coût moindre des services de santé, d'éducation postsecondaire,

des services de garde d'enfants, de transport en commun, etc.¹ L'étude avait aussi démontré que le coût de la vie global était moins élevé au Québec qu'en Ontario et qu'en Colombie-Britannique. Les entreprises, de leur côté profitent notamment de l'existence au Canada d'un système public et universel de soins de santé, ce qui fait en sorte qu'elles contribuent de façon moindre à l'assurance-santé de leurs employé-es par rapport à ce qu'on observe aux États-Unis.

Par ailleurs, les données internationales montrent que, même dans un contexte de mondialisation, une variété de consensus sociaux existe dans le monde quant au niveau souhaitable du fardeau fiscal global ou, ce qui revient au même, quant à l'importance du rôle de l'État dans la société. Pour 2004, l'OCDE indique que le fardeau fiscal total au Canada représentait 33,5 % du PIB. Ce niveau de ponction fiscale est inférieur à ce qui est observé en moyenne dans les pays de l'OCDE (35,9 %) et en Europe (38,3 %), mais supérieur au fardeau fiscal des États-Unis (25,5 %)² et des pays du Pacifique, membres de l'OCDE (29,4 %). Le Canada conserve donc une marge de manœuvre non négligeable dans la détermination du niveau agrégé du fardeau fiscal, de façon à répondre aux besoins des Canadiens et des Québécois.

La fiscalité et les transferts : un moyen de réduire les inégalités de revenu des ménages

Un autre objectif important auquel doit satisfaire le système d'imposition et de transfert est celui de la réduction des inégalités de revenu. La réduction des inégalités qui découlent des revenus de marché est un important facteur de solidarité et de cohésion sociale (les revenus de marché sont les revenus générés par l'économie avant impôts et transferts). Malheureusement, depuis 1989, on constate une croissance de l'inégalité de la distribution des revenus des ménages après impôts et transferts. Une étude récente de Statistique Canada montre que de 1989 à 2004, la redistribution consécutive au système d'imposition et de transfert n'a compensé que très partiellement l'augmentation de l'inégalité des revenus de marché³. Il est à noter qu'à l'inverse, de 1979 à 1989, le système d'imposition et de transfert avait plus que compensé la croissance de l'inégalité des revenus issus du marché, ce qui a contribué à une diminution de l'inégalité des revenus des ménages pour cette période. Depuis 1989, on observe donc une accentuation de l'inégalité des revenus des ménages que les politiques gouvernementales n'arrivent pas à stopper (le coefficient de Gini⁴ des revenus des ménages après impôt passe de 0,277 en 1989 à 0,315 en 2004).

D'autres mesures témoignent de l'accroissement de l'inégalité des revenus au Canada ces dernières années. De 1989 à 2004, le revenu moyen après impôts du décile inférieur de revenu a diminué de 8 % tandis que le revenu moyen du décile supérieur de revenu a augmenté de 24 % (l'écart absolu de revenus après impôts entre le décile inférieur et le décile supérieur est passé de 110 000 \$ en 1995 à 147 600 \$ en 2004). Par ailleurs, la part des ménages dont le

¹ *Analyse du coût de la vie des ménages: comparaison entre Montréal et d'autres villes nord-américaines*, Confédération des syndicats nationaux (CSN), 10 janvier 2005.

² Les recettes fiscales en proportion du PIB sont toutefois passées à 26,8 % en 2005, alors qu'elles sont demeurées stables au Canada, à 33,5 %.

³ HEISZ, Andrew. *Inégalité et redistribution du revenu au Canada : 1976 à 2004*, no. 11F0019MIF au catalogue – no. 298, Statistique Canada, mai 2007.

⁴ Rappelons que le coefficient de Gini varie de 0 à 1, où 0 représente l'égalité parfaite de la distribution des revenus et 1 représente l'inégalité parfaite de cette distribution. Le coefficient de Gini est l'indice le plus communément utilisé pour mesurer l'inégalité du revenu.

revenu après impôt était compris entre 75 % et 150 % du revenu médian après impôt est passée de 52,1 % en 1989 à 47,3 % en 2004, ce qui traduit une polarisation des revenus et une érosion de l'importance de la classe moyenne.

Certaines mesures mises en œuvre par le gouvernement fédéral ont eu pour effet d'accommoder la répartition du revenu plus inégalitaire découlant du libre jeu du marché. C'est le cas notamment de la réduction du niveau et de la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers, de la non-inclusion croissante des revenus de capital à l'impôt, des réformes qui sont venues limiter l'accessibilité à l'assurance-emploi, de l'élimination du programme d'aide aux travailleurs âgés (PATA). Les gouvernements provinciaux, notamment au Québec, ont aussi réduit le niveau et la progressivité de l'impôt des particuliers pendant cette période, tout en resserrant l'accès aux programmes de sécurité du revenu.

Selon Statistique Canada, il est clair que sans augmentation des impôts payés par les ménages à revenu élevé et sans augmentation des transferts gouvernementaux au bénéfice des ménages à faible revenu, la croissance observée de l'inégalité de la distribution des revenus de marché continuera à se traduire par une croissance de l'inégalité des revenus des ménages après impôts et transferts. Pour la CSN, le gouvernement canadien, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, doit concevoir un régime fiscal et de transferts qui aura pour effet, à court terme, de limiter la croissance des inégalités de revenus. À plus long terme, la justice sociale exige que les inégalités de revenus entre ménages soient réduites au minimum. La CSN ne croit pas que la croissance économique et le développement social puisse être fondée de façon durable sur la croissance des inégalités.

Retour à l'équilibre fiscal : pour le respect des compétences du Québec

Le fonctionnement efficace et équitable de la fédération canadienne suppose que chaque niveau de gouvernement dispose des revenus budgétaires nécessaires pour assumer ses responsabilités constitutionnelles en termes de dépenses. Pendant dix ans, les gouvernements Chrétien puis Martin ont fait fi de cette exigence, afin de redresser les finances publiques fédérales et d'empiéter sur certaines compétences provinciales jugées stratégiques, ce qui a occasionné un déséquilibre vertical important entre le gouvernement fédéral et les provinces, dont le Québec. Citons simplement Thomas J. Courchesne : « ...Ottawa a réussi à mettre de l'ordre dans ses finances publiques en transférant une partie importante de ses déficits aux provinces, c'est-à-dire en créant un déséquilibre fiscal vertical dans la fédération.⁵ »

L'arrivée d'un gouvernement conservateur au pouvoir, début 2006, est donc apparue comme une occasion d'en revenir à un fédéralisme plus respectueux des compétences constitutionnelles des provinces, d'autant plus que Stephen Harper, lors d'un discours prononcé le 19 décembre 2005 à Québec, s'était engagé à régler le déséquilibre fiscal. Avec leur premier budget, les conservateurs ont présenté un plan général qui devait mener au retour à l'équilibre fiscal entre le gouvernement central et les provinces. Mais c'est avec le

⁵ COURSCHENE, Thomas J. *Balanced Budgets: A Canadian Fiscal Value*, Université Queen's, février 2006. Thomas J. Courchesne est professeur de politique économique et financière à l'université Queen's de Kingston en Ontario. Il est aussi chercheur senior à l'Institut de recherche sur les politiques publiques (IRPP) de Montréal. Il est notamment reconnu pour ses travaux dans le domaine du fédéralisme fiscal.

budget 2007-2008 que le gouvernement conservateur a finalement abattu ses cartes dans le dossier du déséquilibre fiscal. Bien que le règlement proposé par le gouvernement conservateur marque certainement une amélioration de la situation pour les provinces, il est insuffisant, partiel. Les nouveaux transferts aux titres de la péréquation et des programmes sociaux sont bien inférieurs aux 3,9 milliards de dollars par année qui faisait consensus au Québec, de même qu'aux revendications du comité sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, sans parler des revendications de la commission sur le déséquilibre fiscal du Québec (commission Séguin). Pour les deux prochaines années, le gouvernement du Québec ne reçoit que 2,479 milliards de dollars de plus. Contrairement à ce qu'a affirmé le ministre des Finances Flaherty, ce n'est pas fini, le règlement proposé par le budget ne rétablit pas l'équilibre fiscal dans la fédération, même si des progrès ont été réalisés. Du point de vue de la CSN, le règlement proposé par le gouvernement Harper comporte plusieurs lacunes, en plus d'être insatisfaisant financièrement :

- Le règlement retenu par le gouvernement fédéral fait l'impasse sur la solution du transfert fiscal proposée par la commission Séguin, la seule solution à même de régler définitivement le déséquilibre fiscal et de donner une réelle autonomie au gouvernement du Québec dans ses champs de compétence.
- Les transferts financiers additionnels prévus au budget 2007 consacrent la dépendance du Québec envers le gouvernement fédéral, tant pour le financement que pour la conception des programmes sociaux, puisque malgré un discours moins centralisateur, le gouvernement Harper continue d'imposer des normes nationales dans plusieurs domaines en contrepartie des transferts financiers. Comme le gouvernement précédent, le gouvernement conservateur continue d'imposer des conditions pour l'obtention du financement fédéral, en ayant notamment recours à des fiducies. Par exemple, le budget prévoit 612 millions de dollars pour la Fiducie pour les garanties de délai d'attente en santé. Ce faisant, le gouvernement fédéral compromet l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces et du Québec.
- Non seulement les transferts financiers additionnels accordés au Québec sont-ils insuffisants, mais ceux-ci proviennent, pour une bonne part, du programme de péréquation, ce qui est loin de constituer une avancée pour l'autonomie du Québec. Il est d'ailleurs assez incroyable que l'essentiel de la solution proposée au déséquilibre fiscal entre Ottawa et Québec passe par une augmentation de la péréquation, un programme qui a pour objet de réduire le déséquilibre fiscal horizontal (entre les provinces).
- Pour régler le vrai problème, c'est-à-dire le déséquilibre fiscal vertical (entre Ottawa et les provinces), le Québec obtient assez peu de choses :
 - Il n'y a aucun financement additionnel pour le transfert canadien en matière de santé (TCS), même si la pression exercée par les dépenses publiques en santé et services sociaux est la cause principale du déséquilibre fiscal. Le gouvernement central n'a pas l'intention d'ajouter aux transferts prévus par l'entente fédérale-provinciale de l'automne 2004, hormis les fonds dédiés aux garanties de délai d'attente en santé.
 - Pour ce qui est du transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), le Québec ne reçoit que 7 millions de dollars de plus en 2007-2008 et 254 millions

en 2008-2009. Ce dernier montant comprend 188 millions de dollars pour l'éducation postsecondaire, une somme dérisoire en regard des réinvestissements réclamés par le Sommet du Conseil de la fédération sur l'éducation postsecondaire de février 2006⁶. En matière d'éducation postsecondaire, le gouvernement fédéral multiplie les dépenses directes et les ingérences, par le biais de ses programmes en économie du savoir, plutôt que de contribuer adéquatement au financement des réseaux éducatifs provinciaux.

- La bonification de TCPS comprend aussi 58,7 millions de dollars pour les services de garde à l'enfance, ce qui est assez peu, compte tenu des engagements pris à cet égard le précédent gouvernement, lesquels prévoyaient le versement de 240 millions de dollars.
- En somme, il est donc faux d'affirmer que l'équilibre fiscal est rétabli dans la fédération. La preuve en est que malgré le règlement du déséquilibre fiscal proposé par le budget, le gouvernement fédéral a toujours une capacité appréciable d'augmenter ses propres dépenses (trop souvent dans des domaines de juridiction provinciale), de diminuer les impôts et taxes, de consacrer des sommes importantes au remboursement de la dette publique, toutes choses qui indiquent une marge de manœuvre sans commune mesure avec celle des provinces, à l'exception de l'Alberta. D'ailleurs, comme c'est le cas depuis des années, les excédents budgétaires du gouvernement fédéral se révèlent supérieurs à ce que prévoyait le budget : d'avril à juin 2007, l'excédent budgétaire est déjà de 6,4 milliards de dollars alors que le budget anticipait 0,3 milliard de surplus pour la totalité de l'exercice budgétaire 2007-2008. Malgré le rapport O'Neill, le cadre budgétaire du gouvernement fédéral demeure conçu de façon à générer systématiquement des surplus budgétaires de fin d'exercice, ce qui permet notamment au gouvernement de consacrer d'importantes sommes au remboursement de la dette publique, sans avoir à rendre de compte sur l'utilisation des surplus à la Chambre des communes. Les conservateurs, qui dénonçaient cette pratique des libéraux fédéraux, font maintenant preuve du même manque de transparence.
- Finalement, il n'existe toujours pas de mécanisme qui vienne limiter le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétences des provinces. Dans la perspective d'un maintien du lien fédéral, le Québec devrait avoir accès à un droit de retrait avec pleine compensation lorsque le gouvernement fédéral choisit d'empiéter dans ses champs de compétences. Ce principe permet de concilier l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser là où les provinces ne s'y objectent pas, avec le respect des compétences constitutionnelles du Québec.

Quelle fiscalité pour les particuliers et les entreprises ?

La fiscalité doit réaliser un équilibre entre plusieurs objectifs, dont certains parmi les plus importants ont été évoqués dans la première section. De façon à rencontrer ces objectifs, l'État doit d'abord déterminer comment seront réparties les charges fiscales entre les entreprises et les particuliers ; ensuite, il faut décider de la distribution du fardeau fiscal à l'intérieur de chacun de ces deux groupes de contribuables. Compte tenu des nombreux

⁶ À cette occasion, un réinvestissement de 4,9 milliards de dollars était souhaité pour l'ensemble du Canada, ce qui représentait 1,2 milliard de dollars pour le Québec.

types de prélèvements possibles et des préférences historiques et idéologiques, le régime fiscal de chaque pays a une configuration plus ou moins unique. Ce faisant, les gouvernements, y compris celui du Canada, ont donc une marge de manœuvre non négligeable dans la fixation du niveau agrégé de la ponction fiscale et dans la structure du système d'imposition et de transferts. Le tableau annexé à ce document témoigne de la diversité des choix faits par les divers pays de l'OCDE.

Ces dernières années, les gouvernements du Canada, y compris le gouvernement fédéral, ont mis en œuvre de nombreuses baisses d'impôts et de taxes dans le but de stimuler la compétitivité de l'économie et, plus précisément, la productivité. Ces changements sont venus modifier la structure de la fiscalité en réduisant le recours aux impôts et taxes jugés moins favorables à la croissance économique (impôt sur le revenu des sociétés et taxe sur le capital, pour les entreprises, et impôt sur le revenu et taxe sur les produits et services, pour les particuliers). Suite à ces modifications, les revenus budgétaires du gouvernement fédéral devraient représenter 15,8 % du PIB en 2007-2008, alors qu'ils comptaient pour 18,4 % en 1991-1992.

Il est à noter que la réduction de l'importance du système d'imposition et de transferts en proportion du PIB découle directement de l'adhésion du gouvernement du Canada à la vision économique néolibérale, pour laquelle un fardeau fiscal trop élevé et des programmes sociaux développés réduisent nécessairement la croissance du PIB. Cette idéologie est véhiculée par plusieurs institutions internationales, telles l'OCDE et le FMI, qui réclament régulièrement que le Canada libéralise l'ensemble des marchés et réduise le fardeau fiscal, sans égard aux services publics et aux programmes sociaux. Pourtant, même dans le domaine de la science économique, des travaux sérieux établissent que l'existence de programmes sociaux développés et des impôts et taxes qui les financent, n'entraîne pas de coûts en termes de diminution de la croissance économique ou de la productivité⁷. La social-démocratie n'est donc pas incompatible avec la croissance du PIB et de la productivité, comme le prouvent depuis des années les pays scandinaves. Comme l'affirme Peter H. Lindert⁸, « *Il est connu de tous qu'un fardeau fiscal et des transferts sociaux élevés réduisent la productivité. Connu de tous — mais corroboré ni par les statistiques ni par l'histoire (...). Un fardeau fiscal plus élevé servant à financer des dépenses sociales ne montre pas de corrélation négative avec le niveau ou le taux de croissance du PIB per capita.* » Le gouvernement du Canada aurait avantage à s'inspirer de ces travaux, puisque, comme les sondages le montrent à répétition, les Canadiennes et Canadiens et les Québécoises et Québécois désirent vivre dans une société où la cohésion sociale est assurée par l'accessibilité à des services publics et des programmes sociaux de qualité. Suite à ces commentaires, voici quelques réflexions concernant l'évolution souhaitable de la fiscalité au Canada.

Répartition du fardeau fiscal entre particuliers et entreprises

Les fiscalistes et les économistes spécialisés en finances publiques affirment souvent qu'en réalité, seuls les particuliers paient des impôts et taxes, puisque les entreprises (personnes morales) ont la capacité de reporter l'incidence de leurs charges fiscales légales sur d'autres agents économiques, par exemple sur les travailleurs, par le biais d'une croissance moins

⁷ LINDERT, Peter H. *Growing Public*, Cambridge University Press, 2004.

⁸ Peter H. Lindert enseigne l'économie à l'Université de Californie à Davis et est chercheur associé au *National Bureau of Economic Research*.

rapide de leur rémunération ou sur les consommateurs, par le biais d'une augmentation des prix de leurs produits. Certains considèrent donc que l'imposition des seuls particuliers améliorerait l'efficacité économique, le revenu net des entreprises devant alors être taxé via l'imposition des revenus des actionnaires. Plusieurs arguments peuvent être opposés à cette vision simpliste des choses :

- Les entreprises, et particulièrement celles qui sont importantes, sont des entités distinctes des actionnaires, ceux-ci ayant d'ailleurs assez peu de contrôle sur les dirigeants de l'entreprise. Il n'est donc pas possible d'assimiler l'imposition des actionnaires à celle des entreprises.
- Les entreprises profitent des nombreux biens et services qui sont dispensés par l'État : infrastructures, formation de la main-d'œuvre, systèmes d'éducation et de santé et services sociaux. Aussi, l'État est souvent appelé à compenser les externalités négatives inhérentes au processus de production à même les fonds publics (exemple d'externalité négative : la pollution). Les entreprises doivent donc payer pour ces services, au même titre que les particuliers.
- Si les entreprises n'étaient pas imposées, une bonne partie des revenus nets générés par le secteur corporatif irait directement à des propriétaires étrangers sans qu'aucun impôt ne soit payé aux différents gouvernements, fédéral et provinciaux, puisque l'investissement direct étranger est important au Canada (la tendance aux acquisitions d'entreprises canadiennes par des groupes étrangers s'est d'ailleurs accélérée récemment).
- L'imposition des entreprises est l'un des mécanismes par lequel les gouvernements récupèrent la rente économique dont bénéficient les entreprises exploitant les ressources naturelles et d'autres entreprises ayant reçu un privilège de l'État.
- Un des arguments classiques pour justifier l'existence de l'impôt sur le revenu des entreprises est qu'il protège l'intégrité de l'impôt sur le revenu des particuliers. En l'absence de l'impôt sur le revenu des entreprises, un actionnaire pourrait délibérément laisser ses revenus s'accumuler au niveau de l'entreprise, réduisant ainsi ses charges fiscales.

D'autres arguments pourraient être invoqués mais ceux qui précèdent suffisent à illustrer la nécessité d'une contribution des entreprises aux revenus budgétaires des gouvernements. Lors des dernières décennies, la part des impôts sur les entreprises a diminué dans les revenus fiscaux du gouvernement fédéral. Cette part est passée de 28,6 % en 1950, à 21,4 % en 1965 puis à 15,6 % en 2004. En 1950, l'impôt sur les entreprises payé au gouvernement fédéral représentait 4,3 % du PIB tandis qu'il comptait pour 2,39 % en 2004. En 2004, l'impôt sur les entreprises payé aux deux paliers de gouvernement équivalait à 3,49 % du PIB⁹.

Fiscalité des entreprises

Plusieurs organisations font actuellement pression sur le Canada pour qu'il réduise le fardeau fiscal des entreprises (associations patronales, OCDE, FMI, sans oublier des « *think tank* »

⁹ *Statistiques des recettes publiques 1965–2005*, OCDE, 2006, p. 232 et *Fiscal History of Canada*, Canadian Tax Foundation, 1989, p. 8 et 123.

comme le *C.D. Howe Institute*). Selon ces organisations, la faible croissance de la productivité au Canada et l'intensification de la concurrence internationale rendraient nécessaire la réduction du fardeau fiscal¹⁰.

Bien qu'il soit indéniable que le fardeau fiscal des entreprises soit l'un des déterminants de la compétitivité de l'économie canadienne, il n'en reste pas moins que la fiscalité des entreprises est un facteur de compétitivité parmi plusieurs autres. Pour s'en convaincre, il suffit de prendre connaissance des travaux menés par des organisations produisant des analyses comparatives de la compétitivité des pays, telles l'*Institute for Management Development (IMD)*¹¹ ou le *World Economic Forum (WEF)*¹². Chacune de ces deux organisations prend en compte une grande variété de facteurs afin d'établir le classement des pays en fonction de leur compétitivité. À côté de la fiscalité sont également pris en compte, des facteurs aussi divers que la qualité de la gestion des entreprises, l'efficacité de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle, la santé publique, l'état des infrastructures, les politiques macroéconomiques, la capacité d'innovation, les institutions relatives au marché du travail, le niveau de la concurrence sur le marché des produits et bien d'autres choses encore. La fiscalité, notamment celle des entreprises, n'est donc que l'un des déterminants de la compétitivité d'un pays. L'indice de compétitivité globale WEF classait le Canada au 16^e rang en 2006 sur 125 pays considérés, tandis que l'indice de compétitivité globale IMD classait le Canada au 7^e rang en 2006 parmi les 61 pays et régions considérés. Même s'il y a toujours une part d'arbitraire dans de tels classements, ceux-ci donnent néanmoins une image encourageante du niveau de compétitivité du Canada, ce qui fait contrepoids aux perceptions qui s'appuient de façon plus exclusive sur l'évolution décevante de la productivité.

Par ailleurs, l'insistance des associations patronales et des organisations internationales à recommander une réduction des impôts des entreprises afin d'accélérer la croissance de la productivité et du PIB apparaît excessive. Pour ce qui est de la croissance économique, la performance du Canada a été en moyenne excellente par rapport à celle de plusieurs économies avancées lors des dernières années. Le FMI évalue la croissance moyenne du PIB réel à 3,2 % pour le Canada de 1999 à 2008 (des prévisions sont utilisées pour 2007 et 2008). Cette croissance est supérieure à la moyenne observée sur le même horizon pour les pays européens (2,1 %), l'Angleterre (2,7 %), le Japon (1,6 %), la Suède (3,1 %), la Norvège (2,6 %) et les États-Unis (2,8 %). Des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont fait jeu égal avec le Canada. De 2003 à 2006, le Canada montre une croissance économique inférieure à celle des États-Unis, mais le FMI prévoit une croissance légèrement supérieure au Canada pour 2007 et 2008. Au total, la croissance du PIB réel au Canada lors de la dernière décennie a été l'une des meilleures parmi les pays industriels occidentaux, cela, dans un contexte où le fardeau fiscal des entreprises était plus important qu'il ne l'est à présent (les budgets des dernières années ont introduit plusieurs mesures visant à réduire le fardeau fiscal des entreprises). Le niveau de la fiscalité des entreprises n'a donc pas été un frein à la croissance du PIB.

Concernant la nécessité de réduire le fardeau fiscal des entreprises afin de stimuler la croissance de la productivité, il faut être prudent. Plusieurs sources confirment que la

¹⁰ *Études économiques de l'OCDE – Canada*, juin 2006 et *Canada : 2007 Article IV Consultation – Staff Report*, FMI, février 2007.

¹¹ *IMD World Competitiveness Yearbook*, Institute for Management Development, Lausanne, Suisse, 2006.

¹² *The Global Competitiveness Report 2006-2007 – Creating an Improved Business Environment*, World Economic Forum, Genève, Suisse, 2006.

croissance de la productivité apparente du travail est médiocre au Canada depuis l'an 2000, cela par rapport à de nombreux pays industrialisés, dont les États-Unis (Statistique Canada, OCDE, FMI). À priori, l'argument à l'effet qu'une réduction du fardeau fiscal permettrait aux entreprises d'accroître leurs investissements et aiguillonnerait ainsi la croissance de la productivité apparaît vraisemblable. Toutefois, comme nous le verrons immédiatement, il semble que les choses ne soient pas aussi simples et qu'il faille nuancer les attentes à cet égard.

Comme il a déjà été mentionné, plusieurs mesures d'allégement fiscal ont été introduites depuis l'an 2000, au moment même où, du point de vue de la productivité, la performance du Canada se dégradait. Clairement, ces mesures n'ont eu aucun impact sur l'évolution de la productivité au Canada. Récemment, les budgets conservateurs de 2006 et 2007 ont mis en place des mesures qui ramèneront le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) applicable aux investissements des entreprises de 34,0 % à 28,6 % en 2011. Par ailleurs, l'élimination prévue des impôts provinciaux sur le capital abaissera ce taux à 27,3 %, ce qui donnera au Canada le deuxième plus faible TEMI du G7. De plus, si les provinces qui n'ont toujours pas harmonisé leurs taxes de vente avec la TPS acceptent de le faire, le TEMI du Canada pourrait descendre à 21,1 %, ce qui donnerait au Canada le taux d'imposition sur les investissements le plus faible du G7 par une bonne marge en 2011¹³. Toutes ces mesures ont pour prémisses que la cause principale de la mauvaise performance de la productivité tient à un investissement insuffisant, notamment en équipement et machinerie. Si tel est le cas, les mesures déjà annoncées devraient être plus que suffisantes pour générer une accélération de l'investissement.

Toutefois, Statistique Canada faisait récemment paraître une étude qui en arrive au constat surprenant, compte tenu du débat public sur la productivité apparente du travail, que la mauvaise performance du Canada en ce domaine, par rapport aux États-Unis de 1996 à 2006, dépend assez peu d'une lacune de l'investissement au Canada et pas du tout de l'apport de la main-d'œuvre, qui est équivalent à ce qu'on observe aux États-Unis. La cause principale de la faible croissance de la productivité tiendrait plutôt à l'évolution de la productivité multifactorielle (PMF), c'est-à-dire, à l'efficacité avec laquelle les divers facteurs de production (capital, travail, etc.) sont associés pour générer le PIB¹⁴. La nature de la PMF est mal connue, mais les économistes considèrent généralement qu'elle dépend de facteurs tels que le progrès technologique et l'organisation du travail. Selon Statistique Canada, la PMF est responsable de 92 % de l'écart défavorable de croissance de la productivité apparente du travail entre le Canada et les États-Unis pour la période allant de 2000 à 2006. Sur cette période, la croissance de la productivité apparente du travail était inférieure de 1,9 point de pourcentage au Canada et l'écart attribuable à la PMF était de 1,8 point de pourcentage. C'est donc dire que les problèmes de productivité du Canada seraient essentiellement liés à la qualité de l'interaction entre les divers facteurs de production plutôt qu'à un sous-investissement dans le capital physique et le capital humain. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas assuré qu'une diminution du fardeau fiscal des entreprises, même si elle provoquait une accélération de l'investissement, permettrait de relancer la croissance de la productivité, puisque le problème semble être ailleurs.

¹³ *Le plan budgétaire de 2007 – Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*, Gouvernement du Canada, p.255.

¹⁴ *Croissance de la productivité à long terme au Canada et aux États-Unis*, La revue canadienne de productivité, no. 15-206-XIF au catalogue – no. 013, Août 2007.

D'ailleurs, les entreprises bénéficient depuis quelques années de conditions favorables à l'investissement. Le taux de change canado-américain est favorable à l'achat de machinerie et d'équipements par les entreprises canadiennes depuis 2003. Des provinces, par exemple le Québec, ont adopté des mesures fiscales visant à stimuler l'investissement, sans résultat jusqu'ici. Depuis le début du millénaire, les entreprises canadiennes enregistrent des profits historiquement élevés, notamment par rapport à la situation qui prévaut pour les entreprises américaines. Malgré cela, la croissance de l'investissement demeure faible au Canada, particulièrement dans le secteur manufacturier. Il semble que les entreprises d'ici soient plus occupées à investir dans des actifs financiers, à racheter leurs actions, à se lancer dans l'investissement direct étranger, à réaliser des opérations de fusion & acquisition et à accorder des rémunérations démesurées à leurs dirigeants. On peut donc se questionner sur l'effet réel qu'aurait sur les investissements une réduction additionnelle du fardeau fiscal des entreprises.

Compte tenu de ce qui précède, et considérant les recommandations formulées par les associations patronales et certaines organisations internationales comme l'OCDE et le FMI, la CSN croit :

- Que le gouvernement ne devrait pas donner suite aux recommandations qui préconisent une diminution uniforme du fardeau fiscal de l'ensemble des secteurs d'activité économique. Le gouvernement, notamment par le biais de la fiscalité, doit continuer à jouer un rôle dans l'allocation des ressources dans l'économie. La fiscalité des entreprises devrait être l'un des moyens d'intervention privilégiés de la politique industrielle du gouvernement canadien. À ce titre, elle devrait être adaptée aux particularités des différents secteurs d'activité.
- Que la structure fiscale devrait préserver des taux d'imposition inférieurs pour les PME, qui créent la majorité des emplois. Toutefois, le ministère des Finances doit s'assurer d'imposer équitablement les propriétaires d'entreprises sur leurs revenus de travail, afin que le principe d'équité horizontale avec les autres travailleurs à haut revenu soit respecté.
- Qu'il peut être utile de réformer la fiscalité des entreprises dans le sens d'un recours moins important aux impôts et taxes qui sont le moins favorables à la création d'emploi et à l'investissement, dans la mesure où les changements sont neutres du point de vue des revenus budgétaires.
- Que les allègements fiscaux éventuels devraient être ciblés sur les entreprises qui investissent dans le capital physique, le capital humain ou l'innovation et la recherche et développement.

Fiscalité des particuliers

Les particuliers supportent la plus grande part du fardeau fiscal, par le biais de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur les biens et services, des cotisations au titre de l'assurance-emploi et du régime de pension du Canada. L'impôt sur le revenu des particuliers représentait 25 % des revenus fiscaux du gouvernement fédéral en 1950, 31 % en 1965, 57,7 % en 1995 et 49 % en 2004. En 2004, l'impôt sur le revenu des particuliers équivalait à 7,48 % du PIB, contre 3,78 % en 1950.

Les taxes à la consommation représentaient, quant à elles, 29,8 % des revenus fiscaux du gouvernement fédéral en 1975 et 23,9 % en 2004. Elles équivalaient à 3,64 % du PIB en 2004. Les cotisations à l'assurance-emploi et au régime de pension du Canada comptaient pour 2,5 % des revenus fiscaux fédéraux en 1965 et 10,68 % en 2004. Elles représentaient 1,63 % du PIB en 2004¹⁵.

Les données présentées ci-dessus montrent que l'impôt sur le revenu des particuliers demeure, et de loin, la principale source de revenu du gouvernement fédéral. En raison du poids de cette source de revenu dans les revenus fiscaux totaux du gouvernement, il est primordial que cet impôt soit progressif pour que l'ensemble du système fiscal fédéral le soit aussi (la plupart des autres sources de revenu du gouvernement sont régressives ou au mieux, proportionnelles)¹⁶. Or, la progressivité du régime fiscal a été passablement réduite depuis deux décennies, d'abord par l'introduction d'une structure moins progressive de taux marginaux pour les tranches d'imposition, puis par une diminution du poids de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les revenus fiscaux du gouvernement. Pour la CSN, un système fiscal globalement progressif est un facteur important de solidarité et de cohésion sociale. Cela suppose que l'impôt sur le revenu des particuliers soit suffisamment progressif pour compenser l'effet des autres sources de revenus du gouvernement.

L'équité dans l'imposition des revenus suppose aussi que les individus soient imposés sur toutes leurs sources de revenus, qu'elles proviennent du travail ou du capital. Actuellement, les revenus de capital jouissent d'un traitement préférentiel. Par exemple, il n'y a inclusion que de 50 % des gains en capital dans le revenu imposable. De même, les revenus que les cadres supérieurs tirent des options d'achat d'actions sont imposés à un taux dérisoire. Malgré l'introduction récente et opportune d'une déduction pour les frais liés au travail, il demeure que les possibilités qu'ont les travailleuses et les travailleurs de réduire leurs charges fiscales sont sans commune mesure avec celles dont disposent les particuliers déclarant des revenus de capital (par exemple, afin de soutenir les propriétaires de petites entreprises, le récent budget faisait passer l'exonération cumulative des gains en capital de 500 000 \$ à 750 000 \$). Idéalement, la CSN souhaiterait que les autorités fiscales en reviennent à l'application du principe de Haig-Simons, repris par la commission Carter sur la fiscalité au Canada dans les années 60, selon lequel toute augmentation nette du pouvoir d'achat d'un individu doit être imposée, peu importe la source. Compte tenu des commentaires précédents, la CSN croit :

- Que le gouvernement fédéral doit cesser de réduire les revenus fiscaux émanant des particuliers, puisque dans plusieurs domaines, les services et programmes du gouvernement fédéral laissent à désirer et ne répondent pas aux besoins clairement manifestés par la population canadienne et québécoise, qu'il s'agisse de la contribution fédérale aux dépenses des provinces (santé et services sociaux, éducation postsecondaire, sécurité du revenu, services de garde à l'enfance), à l'assurance-emploi, au programme d'aide aux travailleurs âgés, au logement social, aux communautés autochtones, etc. Contrairement à ce que croit le gouvernement, la population est parfaitement consciente que les baisses

¹⁵ *Statistiques des recettes publiques 1965-2005*, OCDE, 2006, p. 232 et *Fiscal History of Canada*, Canadian Tax Foundation, 1989, p. 8 et 123.

¹⁶ Un impôt est progressif lorsque le taux d'imposition des individus augmente à mesure que leur revenu s'accroît. Un impôt est régressif lorsque le taux d'imposition diminue lorsque le revenu des individus augmente. Finalement, un impôt ou une taxe proportionnelle applique le même taux de prélèvement à tous les individus, sans égard à leur niveau de revenu.

d'impôt successives mènent à l'érosion des services publics et des programmes sociaux, et les sondages nous montrent qu'elle s'oppose à une telle évolution. Ajoutons que la stratégie de remboursement de la dette du gouvernement contribue activement au sous-financement des dépenses de programmes.

- Qu'il est possible d'établir au Canada un régime fiscal permettant de financer des services publics développés et des programmes sociaux généreux, comme l'ont fait, par exemple, les pays Scandinaves, cela sans préjudice pour la croissance économique. Cela n'exclut pas que les entreprises contribuent à hauteur raisonnable au financement des activités de l'État. Cela étant, il est clair que le financement de la social-démocratie doit être assumé principalement par les particuliers. Un tel projet de société suppose aussi que le gouvernement fasse la promotion des valeurs de justice sociale et d'égalité des chances.
- Que le gouvernement ne doit pas donner suite aux propositions qui préconisent l'augmentation des taxes à la consommation et la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, dans l'objectif de stimuler l'épargne et l'investissement. Les taxes à la consommation sont généralement régressives. Par ailleurs, il se trouve que l'impôt sur le revenu des particuliers au Canada a déjà les caractéristiques d'un impôt perçu sur la consommation. En effet, la fiscalité canadienne exempte déjà une bonne part de l'épargne pour la majorité des contribuables (déductions pour REER et RPA, non-inclusion des gains en capital sur la résidence principale, etc.) L'avantage d'imposer la consommation par le biais de l'impôt sur le revenu tient à la possibilité de le faire de façon progressive¹⁷. Toutefois, le gouvernement ne devrait pas aller plus loin dans cette voie, puisque la possibilité de déduire d'autres véhicules d'épargne ne profiterait qu'aux particuliers à revenus élevés, ce qui ferait croître l'inégalité des revenus après impôts au Canada ; nous avons déjà constaté qu'elle avait augmenté depuis 1989.
- Qu'il faut créer une caisse autonome d'assurance-emploi qui serait distincte de la comptabilité gouvernementale, afin d'éviter que le gouvernement ne pige dans la caisse. Les conservateurs de Stephen Harper ont appuyé en 2005 le projet de loi C-280 du Bloc Québécois qui préconisait justement la création d'une caisse autonome de l'assurance-emploi. Ils doivent aujourd'hui montrer aux travailleuses et aux travailleurs que cet appui était autre chose que de l'opportunisme politique.
- Que le partage des assiettes fiscales devrait être revu à la faveur des provinces, notamment le Québec, de façon à ce qu'elles retrouvent une réelle autonomie dans leurs champs de compétence. La solution du transfert fiscal, proposée par la commission Séguin, pour mettre fin au déséquilibre fiscal demeure pertinente, en dépit de la solution partielle qu'a donné à ce problème, le budget 2007-2008 du gouvernement conservateur.

¹⁷ KESSELMAN, Jonathan R. et CHUNG, Ron, *Tax Incidence, Progressivity, and Inequality in Canada*, Canadian Tax Journal, vol. 52, no. 3, 2004.

ANNEXE

Table A. Total tax revenue as percentage of GDP

	1975	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005 provisional
Canada	32.0	32.5	35.9	35.6	35.6	33.6	33.5	33.5
Mexico		17.0	17.3	16.7	18.5	19.0	19.0	19.8 ³
United States	25.6	25.6	27.3	27.9	29.9	25.7	25.5	26.8
Australia	25.8	28.2	28.5	28.8	31.1	30.7	31.2	n.a.
Japan	20.9	27.4	29.1	26.9	27.1	25.7	26.4	n.a.
Korea	15.1	16.4	18.9	19.4	23.6	25.3	24.6	25.6
New Zealand	28.5	31.1	37.4	36.6	33.6	34.4	35.6	36.6
Austria	36.7	40.9	39.6	41.1	42.6	42.9	42.6	41.9
Belgium	39.5	44.4	42.0	43.6	44.9	44.7	45.0	45.4
Czech Republic				37.5	36.0	37.6	38.4	38.5
Denmark ¹	39.3	46.5	46.5	48.8	49.4	47.7	48.8	49.7
Finland	36.7	39.9	43.9	45.6	47.7	44.6	44.2	44.5
France ¹	35.5	42.4	42.2	42.9	44.4	43.1	43.4	44.3
Germany ²	35.3	37.2	35.7	37.2	37.2	35.5	34.7	34.7
Greece	21.3	28.0	28.7	31.7	37.3	36.3	35.0	n.a.
Hungary				42.1	38.7	38.1	38.1	37.1
Iceland	30.0	28.2	31.0	31.2	38.3	37.8	38.7	42.4
Ireland	28.7	34.6	33.1	32.5	31.7	28.7	30.1	30.5
Italy	25.4	33.6	37.8	40.1	42.3	41.8	41.1	41.0
Luxembourg	32.8	39.5	35.7	37.0	39.1	38.2	37.8	37.6
Netherlands	39.6	41.0	41.1	40.2	39.5	37.0	37.5	n.a.
Norway ¹	39.3	43.0	41.5	41.1	43.0	42.9	44.0	45.0
Poland				37.0	32.5	34.9	34.4	n.a.
Portugal	19.7	25.2	27.7	31.7	34.1	35.0	34.5	n.a.
Slovak Republic ¹					33.1	31.2	30.3	29.4
Spain ¹	18.4	27.2	32.5	32.1	34.2	34.3	34.8	35.8
Sweden	41.6	47.8	52.7	48.1	53.4	50.1	50.4	51.1
Switzerland	24.5	26.1	26.0	27.8	30.5	29.4	29.2	30.0
Turkey	16.0	15.4	20.0	22.6	32.3	32.8	31.3	32.3
United Kingdom	35.3	37.7	36.5	35.0	37.2	35.4	36.0	37.2
<i>Unweighted average:</i>								
OECD total	29.7	32.9	34.2	35.1	36.6	35.8	35.9	n.a.
OECD America	28.8	25.0	26.8	26.7	28.0	26.1	26.0	26.7
OECD Pacific	22.6	25.8	28.5	27.9	28.8	29.0	29.4	n.a.
OECD Europe	31.3	35.7	36.5	37.6	39.1	38.3	38.3	n.a.
EU19	32.4	37.7	38.4	39.1	39.8	38.8	38.8	n.a.
EU15	32.4	37.7	38.4	39.2	41.0	39.7	39.7	n.a.

n.a.: Indicates not available.

Note: EU15 area countries are: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and United Kingdom.

EU19 area countries are: EU15 countries plus Czech Republic, Hungary, Poland and Slovak Republic.

1. The total tax revenue has been reduced by the amount of the capital transfer that represents uncollected taxes.
2. Unified Germany beginning in 1991. Starting 2001, Germany has revised its treatment of non-wastable tax credits in the reporting of revenues to bring it into line with the OECD guidelines. The impact of this change is shown in Table D in Part I of this report.
3. Secretariat estimate, including expected revenues collected by state and local governments.

StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/057158442251>