



FISCALITÉ AU QUÉBEC

Pour célébrer le « Jour » de la solidarité fiscale 2020

La fiscalité est un instrument de solidarité sociale et de développement économique. C'est par elle que nous finançons nos choix de société. C'est pourtant un outil trop souvent dénigré. Mais attaquer l'impôt, c'est d'abord viser l'État et les finalités qu'il sert.



Mise en page

Sylvain Deschênes

Rédaction

Gilles L. Bourque
(avec la collaboration de
Julien Tousignant)

Mai 2020

Alors que la crise sanitaire a fait réaliser que le soutien de l'État était essentiel pour éviter une trop grande déstabilisation de l'économie et de la vie des ménages, il est important de revenir sur l'usage des revenus fiscaux et leur importance pour les contribuables.

Pour une cinquième année, l'IREC souhaite célébrer le « Jour de la solidarité fiscale » en publiant ce bulletin d'information sur la fiscalité au Québec. Nous avons repris notre calculatrice pour évaluer à quoi servent nos impôts. C'est là un exercice très utile pour combattre les préjugés et les idéologies libertariennes et autres qui diabolisent les services publics. Pourquoi trouvons-nous important de refaire la démonstration de l'utilisation des dépenses publiques par poste budgétaire? Tout simplement parce qu'il y a des forces économiques puissantes qui, de façon toujours plus agressive avec le temps, ne cessent de tenter d'éroder ce lien de solidarité sociale fondamental que représente la fiscalité. En publiant ces bulletins pour « célébrer » le Jour de la solidarité fiscale, nous nous opposons directement au discours libertaire du Fraser Institute et de l'Institut économique de Montréal qui célèbrent, chaque année, la soi-disant journée de l'affranchissement de l'impôt, journée où les familles sont censées « commencer à travailler pour elles-mêmes, et non pour le gouvernement ». L'exercice de mise à jour de « Pour qui travaillons-nous ? » permet

de donner une autre perspective sur le « fardeau fiscal » des ménages, expression consacrée par l'usage, mais qui voile l'essentiel de ce qu'il faut savoir de la fiscalité. Il démontre comment les impôts versés aux divers gouvernements nous sont, en grande majorité, directement versés en allocation et en services plutôt qu'utilisés à alimenter une bureaucratie supposément toujours plus gourmande.

Le bulletin de cette année est entièrement consacré à l'évolution des dépenses et prestations par poste de dépenses, en pourcentage du PIB et en équivalent de jours d'activité, pour l'année 2018, en les comparant avec les résultats que nous avons obtenus dans nos précédents bulletins (pour les années 2008, 2014 et 2016). Nos calculs montrent que le nombre de jours d'activité qui ont été nécessaires pour financer les dépenses publiques aurait atteint un nouveau sommet de 173,6 en 2018. C'est donc dire que c'est à la veille de la Fête nationale du Québec (le 23 juin 2018) que nous avons atteint, collectivement, le nombre équivalent de jours d'activité pour combler toutes les dépenses publiques courantes. Cela représente, par rapport à nos estimations pour l'année 2016, une augmentation d'une dizaine de jours d'activité consentis. Nous pouvons aussi établir qu'après plusieurs années de tendance à la baisse de nos contributions fiscales pour défrayer les dépenses publiques, 2018 représente ainsi un tournant.

Pour qui travaillons-nous ? Une nouvelle mise à jour

C'est dans l'édition du « Jour de la solidarité fiscale » de 2014 que nous avons présenté, pour la première fois, le poids des dépenses publiques au Québec selon différents postes budgétaires, en proportion du nombre de jours d'activité requis pour leur financement, sur la base des données de 2008¹. Dans l'édition de 2016, nous avons profité de la publication par Statistique Canada de données complètement revampées sur les dépenses des administrations publiques par fonction (la nouvelle Classification canadienne des fonctions des administrations publiques consolidées, CCFAP) pour refaire ces calculs sur la base des données disponibles de 2014². Pour la présente mise à jour, la base de données de la CCFAP nous permet de comparer encore une fois l'évolution des dépenses et des prestations par poste de dépenses, en pourcentage du PIB et en équivalent de jours d'activité pour les années 2008, 2014, 2016 et 2018.

La présentation des dépenses et prestations publiques, par poste budgétaire, en pourcentage du PIB et en jours d'activité, permet de saisir de façon claire et simple à quelles fins ont été utilisés les fonds que nous avons versés à nos gouvernements via les taxes, impôts et cotisations. Les comptabiliser en jours d'activité permet d'établir l'équivalent du nombre de jours dans l'année complète que les agents économiques consacrent au financement d'un poste de dépense (les dépenses par poste exprimées en % du PIB multipliées par 365 jours). Ce qui ressort clairement de ce stimulant exercice se ramène à deux principaux constats :

1) D'abord, que la majorité des jours d'activité consacrés au financement public servent à financer des dépenses qui sont retournées sous forme de services ou de prestations dont profitent directement l'ensemble des ménages.

2) Ensuite, que comparé aux années précédentes, l'effort collectif des Québécois-es pour le financement des dépenses publiques, en termes de jours d'activité consacrés, a crû de façon significative en 2018, après de nombreuses années d'austérité libérale qui avaient débouché sur des baisses successives du fardeau fiscal.

Le tableau 1 présente les résultats de nos estimations, sur la base des données de 2018, et les compare avec les résultats que nous avons obtenus en 2008 et 2016. Le fait que les dépenses reliées aux postes de la protection sociale, de la santé, de l'éducation, des loisirs ainsi qu'aux régimes publics de retraite représentent ensemble 113 des 173,6 jours d'activité alloués, soit l'équivalent des deux-tiers du total, confirme incontestablement que notre contribution nous est en grande partie directement retournée sous forme de prestations et/ou de services. Si ce n'était pas l'État qui fournissait ces ser-

1 Voir [http://www.irec.net/upload/File/rapportsolidaritefiscalejuin2014vd\(1\).pdf](http://www.irec.net/upload/File/rapportsolidaritefiscalejuin2014vd(1).pdf).

2 Statistique Canada, Classification canadienne des fonctions des administrations publiques (CCFAP) par composante des administrations publiques, Tableaux 10-10-0024-01 et 10-10-0005-01.

Note méthodologique

Dans sa nouvelle classification des fonctions des administrations publiques consolidées, Statistique Canada ne présente pas la part des dépenses du gouvernement fédéral allouée à chaque province. Nos analyses de données de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ)¹ et de données historiques disponibles de Statistique Canada² nous ont menés à estimer à 21,7% la part des dépenses du gouvernement fédéral effectuées au Québec pour l'année 2018 (cette part a été calculée sur la base des données pour les dépenses courantes excluant les régimes de retraite). Cette part est appliquée uniformément à chaque catégorie fonctionnelle à l'exception des frais de la dette (nous avons nous-mêmes évalué son importance dans la catégorie des services généraux des administrations publiques, notamment en attribuant une part de la dette du gouvernement fédéral au Québec au prorata de la population³) et des régimes de retraite (ils ne font pas partie de la nouvelle classification des fonctions; nous avons calculé leurs prestations pour chacune des années choisies⁴). Nous avons inclus les prestations des régimes de retraite étant donné qu'elles sont une contrepartie directe aux cotisations versées par les travailleurs. Les données de notre analyse n'incluent pas la consommation de capital fixe ni l'acquisition d'actifs non financiers qui ne sont pas considérées comme des dépenses courantes. Nous avons pris soin de retirer l'impact des transferts entre niveaux de gouvernement de nos données, étant donné que ce ne sont pas des dépenses finales, qui elles sont déjà comptabilisées aux autres ordres de gouvernement qui effectuent véritablement la dépense.

1 ISQ, Comptes des administrations publiques, tirés des Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec, Édition 2019.

2 Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux : Revenus, dépenses et solde budgétaire - Administrations publiques, tableau 36-10-0450-01.

3 Ministère des Finances du Canada, Tableaux de référence financiers, Comptes publics (Tableaux 1 et 22) et Statistique Canada, Estimation de la population (Tableau 17-10-0005-01).

4 ISQ, Comptes des administrations publiques, tirés des Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec, Édition 2019, Tableau 5.5.

vices « gratuitement », c'est-à-dire sans un prélèvement direct apparent lors de leur consommation, il faudrait alors les acheter sur le marché, à un prix probablement plus élevé pour la plupart d'entre eux, voire carrément inaccessible pour certains services essentiels (on songe ici aux près de 30 millions d'Étasiens qui n'ont pas d'assurances maladie). C'est en ce sens que l'on peut parler d'une célébration du « Jour de la solidarité fiscale », reflétant ainsi la fierté de s'être collectivement doté d'un modèle fiscal relativement plus juste que ceux de nos voisins, qui nous permet de profiter d'un vaste éventail de services publics universels.

Détaillons quelques-uns de ces postes pour illustrer notre propos. Ainsi, le poste de la protection sociale, qui comprend les prestations sociales directement versées aux personnes invalides, aux personnes âgées, aux familles et aux chômeurs, continue à accaparer la part la plus importante des jours d'activités (39,8 jours, soit l'équivalent de 10,9 % du PIB). Parmi les éléments qui contribuent à l'importance de ce poste, on trouve par exemple les prestations et dépenses de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). En nous dotant ainsi d'une telle assurance automobile publique, les contributions versées par les Québécois-es ont permis de mutualiser les risques et d'offrir un service supplémentaire à meilleur prix qu'une assurance privée. Vivement une véritable assurance médicament publique universelle qui serait tout aussi bénéfique ! Comme le montre le tableau 1, ce poste a exigé 2,8 jours d'activité supplémentaires en 2018 par rapport à 2016 et presque 4 jours supplémentaires par rapport à 2008.

Le deuxième poste le plus important est celui de la santé, qui accapare 35,9 jours d'activité (9,8 % du PIB). Pour ce poste également, la hausse des dépenses publiques dans ce domaine a impliqué 1,4 jours d'activité supplémentaires en 2018 par rapport à 2016 et 2,7 jours de plus qu'en 2008. Par ailleurs, on ne le voit pas dans ce tableau, mais cela apparaît assez clai-

Tableau 1. Poids des dépenses publiques courantes au Québec en 2018

Poste de dépenses	% du PIB	Jours d'activité	Variation en nb de jours	Variation en nb de jours
			p/r à 2016	p/r à 2008
Protection sociale	10,9	39,8	+2,8	+3,9
Santé	9,8	35,9	+1,4	+2,7
Services généraux des administrations publiques	8,8	32,1	+2,3	-0,1
... dont Frais de la dette	3,6	13,0	-1,6	-4,9
Enseignement	5,1	18,6	+1,7	+1,3
Affaires économiques	4,3	15,7	+4,0	+1,5
Régimes de retraite publics	3,7	13,6	+1,1	+2,7
Ordre et sécurité publics	1,8	6,4	+0,4	0,0
Loisirs, culture et religion	1,1	3,8	+0,1	-0,3
Défense	0,9	3,4	+0,2	-0,6
Protection de l'environnement	0,8	2,9	+0,6	+0,8
Logement et équipements collectifs	0,4	1,4	-0,2	-0,3
TOTAL	47,6	173,6	+14,5	+11,9

Sources : Statistique Canada, Classification canadienne des fonctions des administrations publiques, par composante des administrations publiques, tableau 10-10-0024-01; par composante des administrations publiques consolidées, tableau 10-10-0005-01; Revenus, dépenses et solde budgétaire - Administrations publiques, tableau 36-10-0450-01; ISQ, Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec, Édition 2019.

rement dans le graphique 1 plus loin : dans notre bulletin précédent nous avions estimé que les dépenses en santé avaient diminué de l'équivalent de 0,3 jours en 2016 par rapport à 2014, ce qui confirmait que le gouvernement Couillard avait bel et bien coupé dans les dépenses en santé, provoquant une crise sans précédent du système, avec des professionnels à bout de souffle. On peut d'ailleurs faire un constat similaire pour les postes de l'éducation (enseignement) et des affaires économiques : le tableau 1 indique qu'ils ont exigé des jours supplémentaires d'activité pour défrayer les dépenses de 2018 (avec un rattrapage de 4 jours pour le poste des affaires économiques) tandis que le graphique 1 nous montre qu'ils avaient subi une baisse en 2016 par rapport à 2014 pour l'éducation ainsi que des baisses importantes pour les trois années de nos bulletins (2008, 2014 et 2016) pour les affaires économiques. Pour ce dernier poste, on peut donc affirmer que 2018 a représenté un renouveau pour la politique industrielle au Québec.

Le troisième poste en importance est celui des services généraux des administrations publiques, qui comprend les services de la fonction publique ainsi que le service de la dette (ce dernier est mis en évidence en italique). Avec 32,1 jours d'activité alloués à ce

poste, il représente 2,3 jours alloués supplémentaires par rapport en 2016, mais 0,1 jour de moins alloué qu'en 2008. Cependant, il faut tenir compte du fait que, puisque le nombre de jours alloués pour le service de la dette a quant à lui diminué de presque 5 jours par rapport à 2008 (et de 1,6 jour par rapport à 2016), cela signifie que la part allouée au bon fonctionnement de la fonction publique (des trois ordres de gouvernement, faut-il le rappeler) aurait augmenté substantiellement en 2018, après des années de misère. Le graphique 1 permet aussi de bien illustrer ce tournant.

Car c'est bel et bien d'un tournant qu'il faut parler pour les dépenses publiques de 2018. Ce n'est peut-être pas un virage à 180°, mais cette année marque néanmoins une rupture notable avec un sentier de dépenses publiques pour les années qui l'ont précédées. Un sentier de dépenses publiques que l'on pourrait qualifier sans équivoque d'austère, qui a conduit entre autres à la catastrophe sanitaire que nous connaissons aujourd'hui. Après les années de plomb du gouvernement Harper et les presque 15 ans de déconstruction systématique du modèle québécois par les gouvernements libéraux qui se sont succédés à Québec, l'année 2018 représente un changement significatif : il signale en effet la réalité

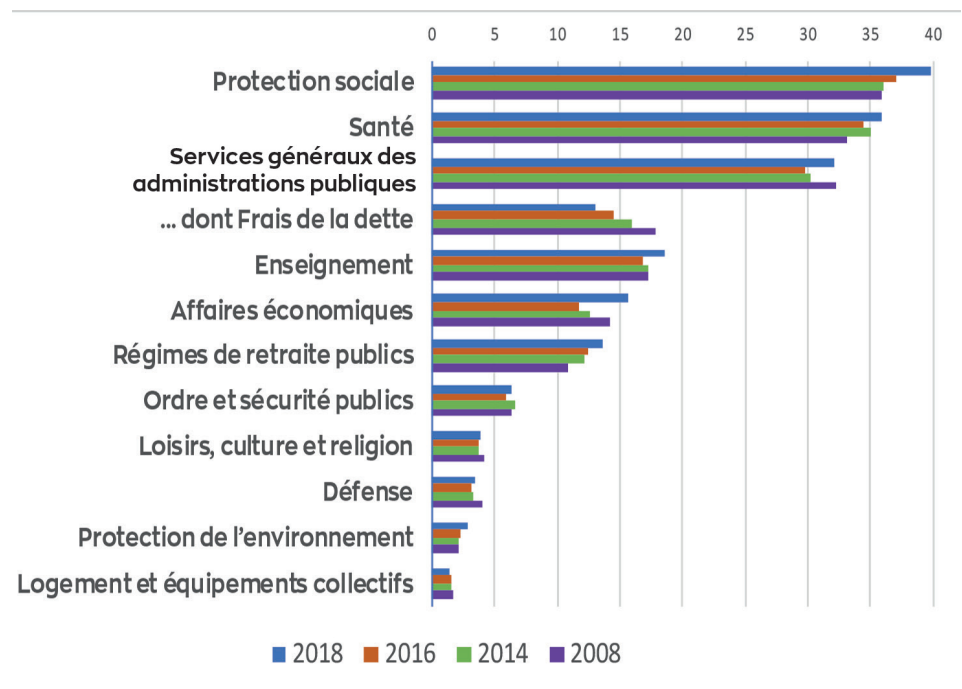
d'un nouveau gouvernement canadien plus «dépensier», alors que, du côté québécois, le «budget électoral» du gouvernement Couillard (qui couvre l'essentiel des dépenses de 2018), marquera ironiquement³ cette année-là comme celle du virage, dans la mesure où celui-ci se confirmera par la suite avec les budgets de 2019 et de 2020 du gouvernement caquiste qui lui succédera ! Prenons l'exemple des Plans québécois d'infrastructure (PQI) pour illustrer ce virage : après plusieurs années successives de baisse ou de croissance famélique, le PQI de 2018-2028 franchira pour la première fois la barre des 100 milliards \$, avec une hausse généreuse de 10 % (10 milliards \$) accordée dans la dernière année du gouvernement Couillard. Mais ce PQI, que l'on disait «exceptionnel», sera suivi de deux autres (sous le gouvernement Legault) avec deux hausses successives de 15 milliards \$.

Comme nous le disions précédemment, le graphique 1 illustre bien le tournant du sentier de dépenses. On peut constater que la barre bleue (les dépenses publiques de 2018) est pour la plupart des postes de dépenses en rupture avec les dépenses que nous avions estimées dans nos études précédentes. Qu'il s'agisse de la protection sociale, de la santé, de l'administration publique, de l'enseignement ou des affaires économiques, la rupture de tendance est assez significative. Pour le poste des régimes publics de retraite, l'année 2018 est plutôt en phase avec les hausses des années précédentes. Parmi les postes de dépenses illustrés, il y en a seulement deux pour lesquels les dépenses de 2018 sont en baisse : d'abord celui du service de la dette, ce qui en soi est un facteur plutôt positif puisqu'il signifie que les gouvernements peuvent réallouer ces sommes à d'autres postes ; ensuite le poste des dépenses en logement social et équipements collectifs, qui illustre on ne

peut mieux le sérieux déficit de dépenses publiques, autant de la part du gouvernement fédéral que du gouvernement du Québec, dans ce domaine en crise profonde, dans un contexte de taux d'inoccupation historiquement bas. Non seulement les jours d'activité consentis à ce poste sont-ils en baisse par rapport à 2016 (-0,2 jour), mais ils le sont également par rapport à 2008 (-0,3 jour). C'est, sans conteste, le poste de dépense qui exige une correction la plus immédiate de la part des gouvernements. Les désaccords Québec/Ottawa qui perdurent à propos de la mise en œuvre de la Politique nationale de l'habitation illustrent encore une fois et cruellement les dysfonctions du partage des compétences entre les deux gouvernements.

Au final, nos calculs montrent que le nombre de jours d'activité qui ont été nécessaires pour financer les dépenses publiques aurait atteint un sommet de 173,6 en 2018, soit l'équivalent de 47,6 % du PIB. C'est donc dire que c'est à la veille de la Fête nationale (le 23 juin 2018⁴) que nous avons atteint, collectivement, le nombre équivalent de jours d'activité pour combler toutes les dépenses publiques courantes. Cela représente, par rapport à nos estimations pour l'année 2016, une augmentation d'une dizaine de jours d'activité consacrés. On peut donc clairement établir qu'après plusieurs années de tendance à la baisse de nos contributions fiscales pour défrayer les dépenses publiques, 2018 a représenté un tournant.

Graphique 1. Comparaison du poids des dépenses publiques (en jours d'activité) pour 2018, 2016, 2014 et 2008



Sources : Statistique Canada, Classification canadienne des fonctions des administrations publiques, par composante des administrations publiques, tableau 10-10-0024-01 ; par composante des administrations publiques consolidées, tableau 10-10-0005-01 ; Revenus, dépenses et solde budgétaire – Administrations publiques, tableau 36-10-0450-01 ; ISQ, Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec, Édition 2019.

³ L'ironie découle du fait que les budgets d'austérité des trois premières années du gouvernement Couillard avaient permis de dégager des surplus de plus de 5 milliards \$, une cagnotte qui devait permettre leur réélection grâce à un budget électoral plus que généreux. Voir <https://www.journaldequebec.com/2018/03/27/un-budget-generoux-finance-par-les-surplus-passes-1>.

⁴ Dans son plus récente exercice du Tax Freedom Day, le Fraser Institute arrive quant à lui à la date du 28 juin. Voir <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/tax-freedom-day-2019.pdf>.

C'est également la conclusion à laquelle arrivent les auteurs du Bilan de la fiscalité au Québec, édition 2020 (voir « Pour en savoir plus... ») : « [...] en considérant les modifications fiscales des dernières années (2015 à 2018) – comme la réduction fédérale du deuxième taux du barème d'imposition et la bonification de l'Allocation canadienne pour enfants, jumelées à des modifications québécoises comme l'élimination de la contribution santé, la réduction du premier taux du barème d'imposition, la majoration du montant personnel de base – il était permis d'anticiper que le poids de la fiscalité serait en diminution au Québec. Or, il n'en est rien. En effet, le taux de pression fiscale du Québec est passé de 37,9 % en 2015 à 38,6 % en 2018. »

Contrairement à ce qu'en pensent les économistes du Fraser Institute, ce tournant n'est pas pour nous un constat nécessairement négatif. Ce serait le cas si cette augmentation résultait de dépenses publiques frivoles ou inutiles. Tout laisse plutôt penser que la hausse des dépenses s'est au contraire traduite par une amélioration de l'offre de services publics, en particulier dans les systèmes de santé et d'éducation. En bout de course, pour qui travaillons-nous ? Cet exercice permet de confirmer, encore une fois, que la majorité des jours d'activité que consacrent les Québécois-es au financement des dépenses publiques leur reviennent en majorité sous forme de prestations et de services.

Est-ce que cette hausse des dépenses annonce un retour prévisible des années sombres de déficit des gouvernements ? Pas sûr. En date du 27 février 2020, c'est-à-dire avant la confirmation de la pandémie du coronavirus, le directeur parlementaire du budget (DPB), Yves Giroux, affirmait que, sur la base des politiques et programmes actuels, le gouvernement fédéral pouvait augmenter de façon permanente ses dépenses d'environ 41 milliards tout en maintenant à long terme la proportion actuelle de la dette relativement au PIB. Les marges de manœuvre étaient donc là. Mais la COVID-19 change la donne pour un certain nombre d'années.

POUR EN SAVOIR PLUS...

Bilan de la fiscalité au Québec. Édition 2020, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Cahier de recherche 2020/01, <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/bilan-de-la-fiscalite-au-quebec-edition-2020/>.

DPB, Rapport sur la viabilité financière de 2020, 27 février 2020, <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-1920-029-S-fiscal-sustainability-report-2020-rapport-viabilite-financiere-2020>.



© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN 978-2-923203-97-3 (version imprimée)
ISBN 978-2-923203-98-0 (PDF)

Dépôt légal — Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2018
Dépôt légal — Bibliothèque et archives Canada, 2018
IRÉC, 10555, avenue de Bois-de-Boulogne, CP 2006
Montréal (Québec) H4N1L4
www.irec.quebec