

## Éléments de réflexion pour une réforme de la fiscalité au Québec

Mémoire soumis à la Commission d'examen sur la fiscalité  
québécoise pour accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité  
du régime fiscal

10 OCTOBRE 2014



# Table des matières

<b>Mission et mandat de l'IRÉC</b> .....	1
<b>Introduction</b> .....	3
PARTIE 1	
<b>La situation actuelle : les enjeux.</b> .....	5
1.1 Fiscalité et inégalités : un enjeu mondial de régulation économique .....	5
1.2 L'évolution du fardeau fiscal des contribuables .....	8
1.3 L'évolution du fardeau fiscal des entreprises .....	10
1.4 Un déséquilibre croissant du fédéralisme fiscal .....	14
1.5 L'écofiscalité : un potentiel peu exploité .....	18
PARTIE 2	
<b>Les pistes de solutions</b> .....	21
2.1 Pour une progressivité plus forte de l'impôt .....	22
2.2 Pour une fiscalité des entreprises plus cohérente et efficace .....	25
2.3 Pour un repartage de l'espace fiscal .....	29
2.4 Intégrer des éléments d'écofiscalité pour changer les comportements .....	31
PARTIE 3	
<b>Quelle politique économique globale?</b> .....	35
3.1 Tenir compte de la demande globale .....	35
3.2 Tenir compte de la compétitivité et de la transition écologique .....	38
<b>Conclusion</b> .....	41
<b>Liste des recommandations</b> .....	



# Mission et mandat de l'IRÉC

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) est un organisme scientifique indépendant sans but lucratif. Sa mission est de contribuer au progrès des connaissances, à la promotion des compétences dans le domaine économique et à l'enrichissement du débat public par des activités d'animation, des publications et des travaux scientifiques.

Depuis 1999, l'Institut multiplie les interventions afin de favoriser la recherche dans les champs de l'économie générale, de l'économie sociale ou de l'économie publique. Ses réalisations l'inscrivent parmi les acteurs importants de la recherche économique au Québec : en plus de la centaine de publications (notes et rapports de recherche, mémoires et bulletins) publiées à ce jour, l'IRÉC a créé l'un des plus importants prix scientifiques accordés pour les sciences humaines qui offre chaque année 25,000 \$ pour récompenser les auteurs des meilleurs travaux inscrits à son répertoire électronique de thèses de doctorat et de mémoires de maîtrise dans le domaine de l'économie contemporaine. Ce répertoire se démarque à l'échelle de toute la Francophonie.

L'IRÉC est en outre à l'origine de plusieurs outils visant à soutenir le développement économique et social du Québec, dont la création et la publication des indices boursiers Indice-Québec et des Indices territoriaux du Canada.

Le mandat de l'IRÉC est ambitieux. Refusant le fatalisme ambiant, l'Institut croit qu'une réflexion sur les nouvelles réalités socio-économiques et sur les enjeux qu'elles soulèvent au sein des sociétés, et plus particulièrement de la société québécoise, doit avoir lieu. L'IRÉC souhaite ainsi, d'abord et avant tout, promouvoir une réflexion critique sur les grands enjeux économiques de notre époque et élargir l'espace de délibération entre les divers acteurs socio-économiques et politiques.



# Introduction

La fiscalité est un instrument de solidarité sociale. C'est par elle que nous finançons nos choix de société. Elle représente l'un des piliers de la culture politique qui s'est imposée dans les pays industrialisés dans l'après-guerre et constitue un instrument de redistribution et de justice sociale efficace et bénéfique pour tous.

Aujourd'hui, et depuis plusieurs années déjà, des voix s'élèvent pour dire que le Québec vit au-dessus de ses moyens, qu'il fait face à un déficit structurel expliqué par de trop importantes dépenses publiques et qu'il serait maintenant temps de procéder à des changements en profondeur. Sans toujours le dire ou le reconnaître ouvertement, plusieurs de ces voix cherchent en fait à remettre en question certains des fondements de la solidarité sociale. Insistant pour faire primer la logique comptable tronquée sur toute autre considération, le portrait trop souvent tracé de la situation financière du Québec ne serait pas seulement sombre, il dévoilerait en quelque sorte une espèce d'insouciance néfaste. La réflexion sur les finances publiques ne serait d'abord sinon exclusivement qu'une affaire de retour sur les dépenses publiques, un examen qui refuserait de poser la question des revenus. « *Décennie après décennie, les programmes et les orientations de tous les gouvernements qui se sont succédé se sont empilés et ont légué aussi leur coût dans l'appareil de l'État. Le Québec fait face à un déficit structurel. Le taux de croissance des dépenses de programmes ne respecte plus la capacité de payer des citoyens. Il y a urgence d'agir afin d'assurer le retour et le maintien continu de l'équilibre budgétaire, au-delà de l'exercice 2015-2016* », déclare le ministre Martin Coiteux dans le communiqué dévoilant la composition et le fonctionnement de la Commission de révision permanente des programmes. Rechercher plus d'efficacité dans le déploiement des services publics relève effectivement de la responsabilité des gouvernements. Cependant, il ne faudrait pas que cet exercice, parce qu'il repose sur une lecture tronquée, conduise à remettre en question les fondements mêmes de la solidarité sociale établie au fil des ans et si chère aux Québécois et aux Québécoises.

Or, justement, c'est la crainte que nous avons, face aux volontés du gouvernement actuel. L'analyse du ministre, propagée par certains économistes depuis plus de 20 ans et reprise par les médias, surprend d'autant plus qu'au même moment un classement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montre que le Canada présente le fardeau fiscal sur les revenus parmi les plus faibles des pays industrialisés<sup>1</sup>. Malgré l'insistance à remettre en cause l'état des dépenses, une lecture plus fine et plus actuelle des éléments de finances publiques montre que la colonne des dépenses n'est pas la principale responsable des difficultés présentes et que ce n'est pas de ce côté qu'il faut se tourner pour relever les défis qui se posent à notre système de solidarité sociale. L'évolution de la colonne des revenus explique en bonne partie les véritables faiblesses de la situation actuelle.

Dans une publication récente de l'IRÉC<sup>2</sup>, nous avons par exemple montré que, toutes sources confondues<sup>3</sup>, le fardeau fiscal des Québécois a atteint un sommet en 2000 (40,9 % du PIB) et a par

---

1. Voir les graphiques interactifs proposés par l'OCDE sur le site *Tax Policy Analysis* <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages.htm>

2. IRÉC, *Fiscalité au Québec : « pour célébrer » le jour de la solidarité fiscale*, juin 2014, 16 pages. Dans le reste du mémoire, nous nommerons cette publication sous l'abréviation (JSF, 2014).

3. Comprend tous les impôts, toutes les taxes et les cotisations sociales payés au Québec par les personnes et les entreprises, pour les trois niveaux de gouvernement, mais excluant les revenus des sociétés d'État.

la suite diminué à tel point que si les contributions fiscales étaient restées au même niveau qu'elles étaient en 2000, les gouvernements – il faudrait surtout parler du gouvernement fédéral – auraient eu aujourd'hui des recettes supérieures de plus de 10 milliards \$. Devant un tel constat, il nous apparaît difficile d'affirmer que nous faisons face à un déficit structurel creusé par des dépenses excessives, qui exigerait que l'on coupe sévèrement dans les programmes sociaux (des coupes de 2,7 milliards \$ cette année et de 3,2 G\$ pour l'exercice 2015-2016!) ou que l'on chambarde le système fiscal en raison de son inefficacité. L'alarmisme du gouvernement, des milieux d'affaires et de la majorité des médias nous semble tenir plutôt de l'idéologie sinon d'une mise en scène pour justifier les compressions.

Dans ce mémoire, nous allons chercher à réfuter cette analyse en montrant que s'il y a un déficit structurel, il s'explique d'abord par la faiblesse du niveau des revenus, faiblesse qui ne relève pas de la fatalité, mais bien de choix idéologiques répétés. Dans la première partie, nous présenterons notre propre compréhension des enjeux auxquels les finances publiques du Québec doivent faire face, en répondant notamment aux questions suivantes : est-ce que nous payons trop d'impôt, la fiscalité est-elle équitable, les entreprises paient-elles leur juste part, comment le Québec se compare-t-il dans le domaine de la fiscalité écologique? Nous tenterons de répondre clairement à ces questions en montrant, par ailleurs, que le Québec n'est pas la seule société à être confrontée aux problèmes de finances publiques qui ont suivi la crise financière de 2007-2008. Bien au contraire, lorsqu'on se compare on s'aperçoit que le Québec n'est pas l'enfer fiscal que trop de personnes cherchent à décrire.

Dans une deuxième partie, nous exposerons un ensemble de pistes de solutions aux enjeux actuels. En nous appuyant sur les résultats de nos travaux et sur ceux produits par des chercheurs et des organismes reconnus pour leurs compétences en la matière, nous montrerons qu'il existe une diversité de réponses qu'il est possible, et même souhaitable, d'apporter avant de poursuivre des politiques d'austérité qui ne peuvent que déboucher sur des réductions de services aux citoyens et aux citoyennes.

Enfin, dans une troisième et dernière partie, nous proposerons des scénarios de politiques économiques permettant d'accompagner une réforme importante de la fiscalité. Pour paraphraser l'économiste Joseph Stiglitz (voir infra, page 21), ce que nous proposons dans ce mémoire, c'est tout simplement de « *créer un système fiscal plus efficace qui permet d'atteindre simultanément plusieurs objectifs sociaux : plus d'emplois et de croissance, une meilleure répartition du revenu et moins de dégradation environnementale* ».



# La situation actuelle : les enjeux

« *L'état des finances publiques oblige l'État à se réinventer et à remettre en question certaines façons de faire, pas uniquement dans une perspective à court terme, mais également avec une vision porteuse pour les générations futures* », déclare le ministre Martin Coiteux dans le communiqué dévoilant la composition et le fonctionnement de la Commission de révision permanente des programmes. Dans la première partie de ce mémoire, nous désirons présenter notre propre compréhension des principaux enjeux de la situation actuelle. L'analyse diverge passablement de la lecture que font le ministre et le gouvernement pour justifier des choix de politique d'austérité.

## 1.1 Fiscalité et inégalités : un enjeu mondial de régulation économique

Contrairement à ce qu'on laisse trop souvent croire, le principal problème auquel fait face le Québec n'est pas celui de dépenses pléthoriques qui plomberaient de façon dramatique les finances publiques. Il est vrai que la population québécoise consacre une plus grande part de ses revenus à ses services publics. Nous entendons trop fréquemment dire que nous sommes les plus taxés au Canada et en Amérique du Nord. Malheureusement, cette affirmation est trompeuse si nous n'y ajoutons pas la valeur que représentent certains services qui sont à peu près uniques au Québec (CPE, congés parentaux, faibles frais de scolarité à l'Université, etc.). Peu de chercheurs ont estimé la valeur de ces services supplémentaires que nous recevons, comme si nous payions plus cher pour le même panier de services, alors que ce n'est pas le cas. Dans une étude parue en 2012, ***Les services publics : un véritable actif pour les ménages québécois***<sup>4</sup>, des chercheurs de l'IRÉC ont démontré l'effet redistributif notable des services que se paient les Québécois et montré que ces services jouent un rôle essentiel dans le maintien du niveau de vie tout en réduisant les effets des inégalités de revenus. S'ils étaient livrés dans le marché privé, ces services ne seraient certes pas à la portée d'une très vaste portion des ménages. Ces services publics expriment alors un choix de société et non pas un laxisme dépensier.

L'un des problèmes importants auquel le Québec fait face, qui est généralement négligé, est celui de la montée des inégalités et de ses impacts sur l'économie et la société québécoises. Or, ce problème a justement été créé de toute pièce par les politiques fiscales des trente dernières années, qui ont amoindri, ici comme dans la plupart des pays développés, la progressivité des régimes fiscaux. Un récent rapport de l'OCDE<sup>5</sup>, portant sur les inégalités dans les pays membres, est d'ailleurs très clair à ce sujet : les tendances actuelles de croissance des inégalités coïncident avec, entre autres, le changement graduel des normes sociales, notamment en matière d'impôt. Dans presque tous les pays industrialisés, on a vu se réduire l'effet redistributif de la fiscalité. Le taux marginal d'impôt s'appliquant aux tranches supérieures de revenus des particuliers est ainsi passé d'une moyenne de 66 % en 1981 à 41 % en 2008. Au Québec, le taux maximum combiné d'impôt sur le revenu est

---

4. GOUIN, Pierre et Gabriel STE-MARIE, ***Les services publics : un véritable actif pour les ménages québécois***, Rapport de recherche de l'IRÉC, février 2012, 43 p.

5. OCDE, ***FOCUS on Top and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?*** avril 2014, <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf>

passé de 69,8 % en 1981 à 49,975 % en 2013<sup>6</sup>. Mais il s'agit là de taux statutaires. Lorsqu'on calcule les taux de fiscalité effectivement payés, on constate par exemple qu'au Québec la contribution fiscale globale, toutes sources confondues, plafonne à 41 % du revenu disponible pour le 1 % le plus riche (JSF, 2014, page 10).

La situation actuelle est devenue tellement préoccupante que même le Forum de Davos commence à s'en inquiéter : le creusement des inégalités et le chômage des jeunes sont en train de s'élever au premier rang des risques systémiques les plus probables au cours des prochaines années, concluait-on dans la neuvième édition du rapport sur les risques mondiaux réalisé sous l'égide du Forum économique mondial<sup>7</sup>. Le problème de la disparité des revenus s'observe aussi bien dans les pays riches que dans les pays en développement, note le rapport. Dans les premiers, il met notamment en scène une élite économique qui s'enrichit rapidement alors que le niveau de vie de tous les autres stagne. Dans les économies émergentes et en développement, c'est le fossé entre les plus riches et les plus pauvres qui se creuse. Ce fossé n'a jamais été aussi dramatique : 67 personnes possèdent autant de richesse que les 50 % de la population mondiale la plus pauvre<sup>8</sup>.

L'enjeu n'est pas que moral, dans le sens d'une responsabilité individuelle : il montre au contraire que « l'économie est sans contredit une science morale où se noue un arbitrage aux conséquences matérielles durables entre responsabilité sociale et conservatisme financier ». (Amartya Sen) Or, les trois décennies de conservatisme qui ont conduit aux inégalités actuelles font maintenant du problème des inégalités un enjeu stratégique incontournable pour relancer l'économie mondiale. Comme l'a fait remarquer l'économiste étatsunien, Paul Krugman, la forte progressivité de la fiscalité imposée lors du « New Deal » du président Roosevelt, les plus riches contribuant alors à plus de 80 % de leur revenu, n'a pas tué le capitalisme. C'est l'inverse : elle a permis de réguler un capitalisme socialement insoutenable. En payant une telle part, les plus riches ont permis à la société étatsunienne de se sortir du marasme, de mettre en place des infrastructures économiques et sociales et de soutenir la constitution d'une classe moyenne forte. Aujourd'hui, depuis la révolution conservatrice reaganienne qui a conduit à miner les fondements de la culture politique qui s'était imposée dans les pays industrialisés dans l'après-guerre - qui reposait sur une solidarité fiscale efficace et bénéfique pour tous, - c'est l'OCDE qui appelle les gouvernements à prendre garde dans leurs efforts d'assainissement des finances publiques de ne pas aggraver les problèmes d'inégalité et de fracture sociale qui se sont accélérés depuis la Grande Récession.

Dans son récent rapport, *Rendre la croissance plus inclusive pour améliorer le bien-être et renforcer l'économie*<sup>9</sup>, l'OCDE présente ses nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC), qui visent à mener une réflexion sur les causes de la crise et les leçons à en tirer pour l'action publique. Selon le rapport, les inégalités – qui atteignent leur plus haut niveau depuis des décennies dans de nombreux pays, mais en particulier dans les pays anglo-saxons, comme

6. LAFERRIÈRE, Claude et Francis MONTREUIL, *Les taux effectifs marginaux d'imposition [TEMI] - Québec 2013*, Centre québécois de formation en fiscalité, 13 novembre 2013, 18 p. [https://www.cqff.com/claude\\_laferriere/texte\\_explicatif\\_2013.pdf](https://www.cqff.com/claude_laferriere/texte_explicatif_2013.pdf).

7. WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Risks 2014*, Ninth Edition, 2014, 60 p. [http://www.ledevoir.com/documents/pdf/fem\\_risques\\_mondiaux\\_2014.pdf](http://www.ledevoir.com/documents/pdf/fem_risques_mondiaux_2014.pdf).

8. AGENCE FRANCE-PRESSE, « 67 personnes aussi riches que la moitié du globe », *La Presse*, 9 avril 2014, <http://affaires.lapresse.ca/economie/international/201404/09/01-4755991-67-personnes-aussi-riches-que-la-moitie-du-globe.php>

9. OCDE, *All on Board Making Inclusive Growth Happen*, 2014, 202 p. <http://www.oecd.org/inclusive-growth/All-on-Board-Making-Inclusive-Growth-Happen.pdf>.

le Canada – fragilisent la croissance économique et le bien-être. Les avantages de la croissance, y lit-on, ont été captés de façon disproportionnée par les plus hauts revenus. « *Les inégalités ébranlent les sociétés et sont néfastes pour les économies* », explique Angel Gurría, secrétaire général de l'OCDE. *Il ne suffit pas de mettre en œuvre des politiques de croissance, il faut aussi veiller à ce que les effets positifs de la croissance soient partagés par tous. C'est aujourd'hui l'un des défis les plus urgents auxquels nous sommes confrontés* ». Autrement dit, la réduction des inégalités est un impératif non seulement moral, mais aussi économique. Le rapport recommande plusieurs mesures pour combattre les inégalités, dont la baisse des « *déductions fiscales, crédits d'impôt et exonérations qui bénéficient de façon disproportionnée aux hauts revenus* », l'imposition complète des gains en capital et l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Une étude récente du Fonds monétaire international (FMI) confirme le diagnostic que fait l'OCDE. Dans cette étude<sup>10</sup>, trois économistes du FMI, Jonathan D. Ostry, Andrew Berg et Charalambos G. Tsangaride vérifient la relation entre la croissance et les niveaux d'inégalités et de redistribution et obtiennent, peu importe les scénarios présentés, des résultats solides : les pays les moins inégalitaires ont de meilleurs taux de croissance. Mieux, les pays les moins inégalitaires et, dans une moindre mesure, qui distribuent le plus connaissent des périodes de croissance plus fortes et plus longues que les autres. Même si les auteurs de l'étude appellent à la prudence, ils reconnaissent que leurs résultats vont directement à l'encontre de l'affirmation d'Okun en 1975 selon laquelle les gouvernements devraient toujours faire des compromis entre équité et efficacité.

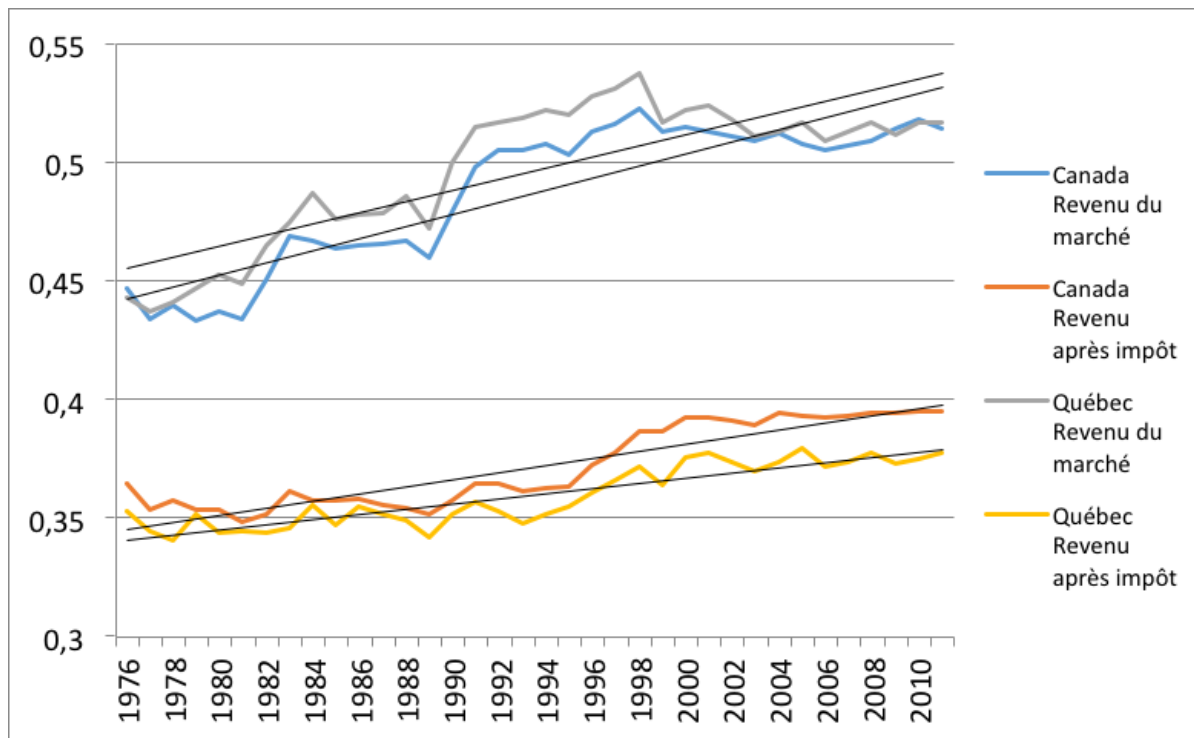
Le Québec n'échappe pas aux tendances mondiales de la croissance des inégalités. Il serait faux de dire que le Québec fait partie des nations les plus inégalitaires, mais il faut reconnaître que la croissance des inégalités y est cependant **indéniablement** en hausse depuis les 35 dernières années, comme le montre le graphique à la page suivante.

---

10. OSTRY, Jonathan D. Andrew BERG et Charalambos G. TSANGARIDES, *Redistribution, Inequality, and Growth*, FMI, février 2014, 30 p. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

## GRAPHIQUE 1

Coefficients Gini, revenus de marché et revenus après impôts, Québec et Canada, 1976-2011



L'évolution du coefficient Gini fait aussi ressortir une donnée surprenante : les inégalités reliées aux revenus de marché semblent avoir diminué depuis la fin des années 1990, tant au Québec qu'au Canada. Un accent sur les 15 dernières années montre qu'effectivement tel est le cas; mais on observe parallèlement une augmentation, pendant la même période, des inégalités de revenus après impôts, donc après les mesures de redistribution qui devraient normalement atténuer les inégalités. La contraction du programme de l'assurance-emploi et les baisses successives d'impôts pendant cette période ne peuvent effectivement qu'avoir diminué la progressivité de la redistribution au Québec et au Canada.

**Constats :** même si le chœur des économistes ultralibéraux continue à chanter les louanges enthousiastes du moins d'État et du tout au marché, il y a tout lieu de penser qu'ils répètent un discours périmé, qu'ils sont en retard d'une génération d'économistes sur les vrais enjeux du 21<sup>e</sup> siècle. Comme nous le verrons en introduction de la deuxième partie de ce mémoire, nous assistons à un renouvellement de la pensée économique condamnant explicitement les solutions ultralibérales apparues ces dernières années qui risquent de mener l'économie mondiale dans la dépression. Dans ce contexte, il nous apparaît primordial qu'une réforme de la fiscalité au Québec procède en priorité au renversement des tendances des 30 dernières années. Voyons d'abord en quoi elles consistent.

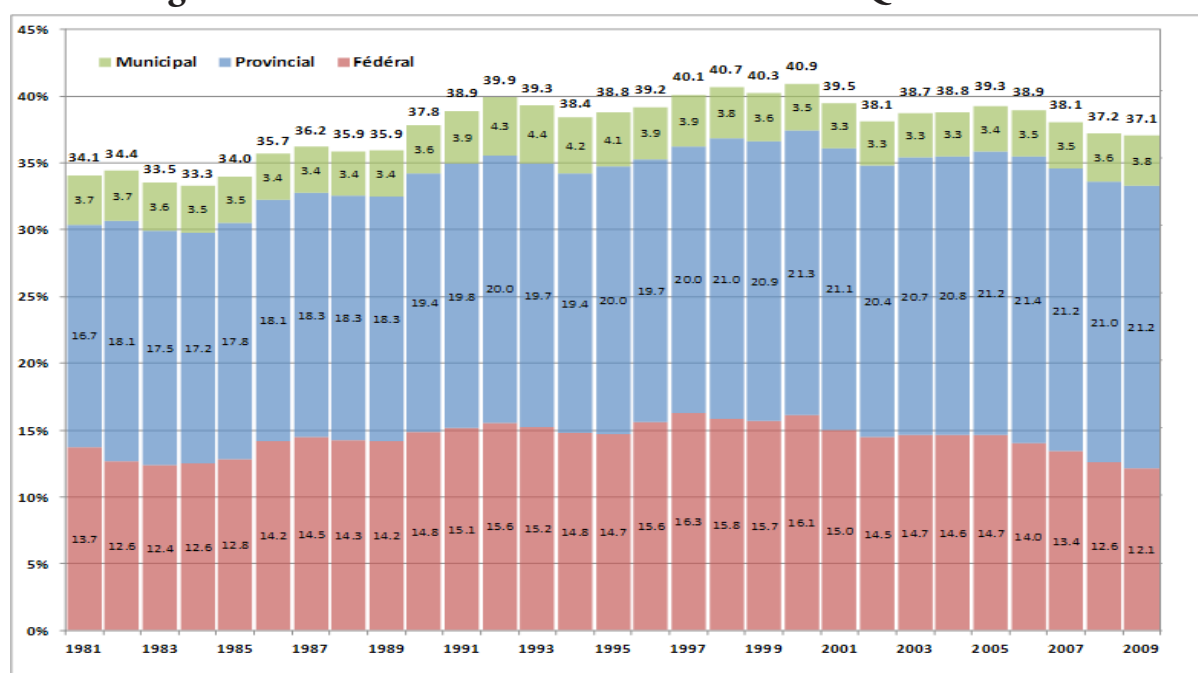
### 1.2 L'évolution du fardeau fiscal des contribuables

La principale faiblesse de l'argumentation des partisans des compressions dans les dépenses publiques tient dans le fait qu'ils ne regardent pas les problématiques dans leur ensemble. Le graphique qui suit montre l'évolution des recettes fiscales globales (tous les niveaux de gouvernement)

prélevées au Québec auprès des contribuables et des entreprises entre 1981 et 2009. Il montre très clairement que, globalement, le fardeau fiscal québécois a atteint un sommet en 2000 (40,9 % du PIB). Par la suite, la fiscalité globale a diminué jusqu'à atteindre 37,1 % du PIB en 2009<sup>11</sup>. Même en intégrant les hausses de la TVQ en janvier 2011 et 2012 (0,77 point de pourcentage du PIB), on doit conclure que le fardeau fiscal global des Québécois est plus faible aujourd'hui de trois points de pourcentage par rapport au sommet qu'il avait atteint en 2000. Ce que montre également ce graphique, c'est la différence entre l'évolution des recettes fédérales et celle du gouvernement du Québec. Alors que ces dernières sont restées près de leur sommet pendant cette période, les recettes fédérales diminuaient de quatre points de pourcentage entre 2000 et 2009.

## GRAPHIQUE 2

### Évolution globale des recettes fiscales. En % du PIB du Québec



Statistique Canada, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0006 et 384-0008

Même l'Institut Fraser est obligé de reconnaître ce fait<sup>12</sup>. Selon ses calculs, les impôts des Canadiens ont diminué de cinq points de pourcentage depuis le début des années 2000, passant de 46 à 41 % du revenu moyen. Dans notre rapport sur la fiscalité au Québec (JSF, 2014), nous avons estimé que si les contributions fiscales globales des Québécois étaient restées au même niveau qu'elles étaient en 2000, les gouvernements auraient obtenu en 2009 des recettes supérieures de 11,6 milliards \$. C'est la raison pour laquelle nous affirmons que le déficit structurel auquel le Québec est confronté s'explique par une diminution importante des revenus fiscaux à la suite de la diminution des transferts fédéraux. Nous reviendrons plus loin sur les impacts de ce déséquilibre fiscal.

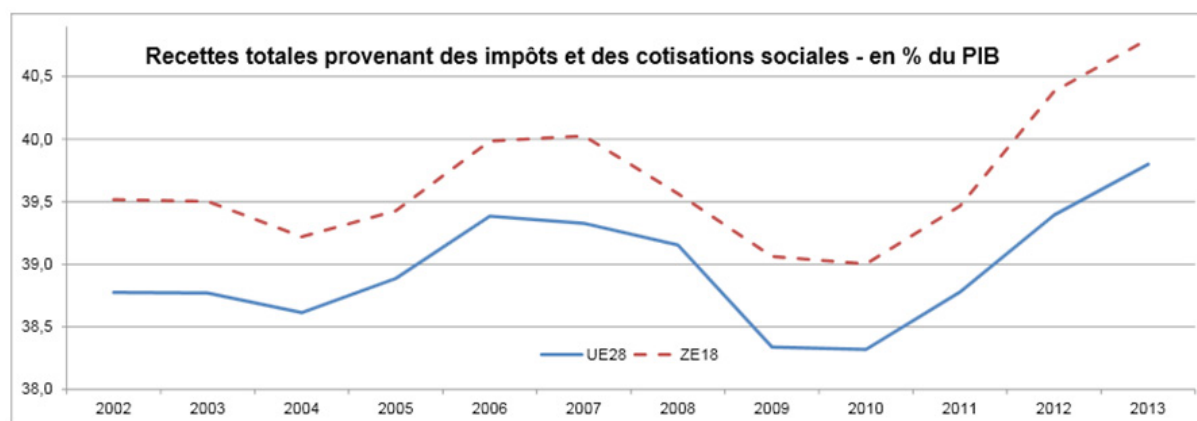
11. Tiré du rapport de recherche de l'IRÉC : *Fiscalité au Québec : pour « célébrer » le jour de la solidarité fiscale*, juin 2014. La base de données sur les finances publiques années 2010-2013 n'était pas disponible au moment de la rédaction de ce rapport. Celle que nous avons utilisée sera mise à jour cet automne.

12. Voir la figure 4 de leur récent rapport, « Taxes versus the Necessities of Life: The Canadian Consumer Tax Index », *Fraser Research Bulletin*, août 2014, page 8. <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/canadian-consumer-tax-index-2014.pdf>

On peut aussi évaluer le poids du fardeau fiscal des Québécois en le comparant avec celui des pays de l'Union européenne<sup>13</sup>. Les recettes fiscales globales québécoises (37,1 % du PIB en 2009 et autour de 38 % en 2013) sont inférieures autant à la moyenne de la zone euro (18 pays, 39 % en 2010) qu'à celle de l'Union européenne (28 pays, 38,4 % en 2010) lorsqu'elles étaient à leur plus bas. Comme on peut le constater dans le graphique 3, après 2010 la moyenne du ratio des recettes fiscales européennes est repartie à la hausse due à la croissance économique et à la hausse des taux d'imposition et s'est établit à 39,4 % du PIB en 2012 dans l'UE28. La charge fiscale globale a également augmenté dans la zone euro (ZE18) pour atteindre 40,4 % du PIB en 2012. Pour 2013, les estimations d'Eurostat indiquent que les recettes fiscales en pourcentage du PIB devraient continuer de croître dans les deux zones. Si on limite la comparaison du fardeau fiscal québécois aux seuls pays européens les plus riches, il n'y a que la Grande-Bretagne qui affiche un ratio de recettes fiscales inférieur à celui du Québec (35,8 % en 2011).

### GRAPHIQUE 3

#### Recettes fiscales globales Union européenne et zone euro



2013: estimation d'Eurostat

**Constats :** contrairement à ce qu'on laisse entendre généralement, le fardeau fiscal global des Québécois ne s'est pas alourdi, il s'est amélioré depuis 2000. Par ailleurs, comparé aux pays de l'Union européenne, ce fardeau est maintenant sous la moyenne.

### 1.3 L'évolution du fardeau fiscal des entreprises

Abordons maintenant le cas particulier de la fiscalité des entreprises au Québec. Dans notre rapport sur la fiscalité (JSF, 2014), nous avons souligné que leur fardeau fiscal avait atteint un plafond en 2000 (12,8 % du PIB) puis avait diminué pendant la décennie suivante jusqu'à atteindre 10,9 %. Mais lorsque l'on exclut la part des cotisations sociales, on s'aperçoit que le fardeau fiscal des entreprises a été quasiment ramené à ce qu'il était en 1981, c'est-à-dire à près de 7,5 % du PIB. On trouve là une double cause d'injustice fiscale : d'une part, les entreprises ne fournissent pas leur juste part au financement des missions de l'État, dont elles profitent énormément et d'autre part,

13. SERVICE DE PRESSE D'EUROSTAT, *Évolution de la fiscalité dans l'Union européenne. La charge fiscale globale en hausse dans l'UE28 à 39,4 % du PIB en 2012*, Commission européenne, 16 juin 2014, 4 p. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-16062014-BP/FR/2-16062014-BP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-16062014-BP/FR/2-16062014-BP-FR.PDF). Pour cette étude d'Eurostat, le ratio des recettes fiscales au PIB mesure la charge fiscale globale comme étant le montant total des impôts et des cotisations sociales effectives obligatoires, exprimé en pourcentage du PIB.



cette sous-contribution entraîne un déplacement du financement fiscal vers les contribuables, dont le fardeau s'alourdit d'autant.

Cette injustice est d'autant plus difficile à justifier qu'un rapport récent de KPMG<sup>14</sup> confirme que le Québec fait bonne figure en matière de compétitivité fiscale auprès des entreprises. Montréal présente le troisième fardeau fiscal global le plus faible pour les entreprises dans le classement général que la firme de consultants KPMG dresse à partir de 51 grandes villes d'au moins deux millions d'habitants dans une dizaine de pays. Avec un impôt sur les bénéfices, des taxes et autres charges sociales, dont le total équivaut à seulement 55,6 % de la moyenne étatsunienne, la métropole québécoise ne cède le pas qu'à Toronto (51,6 %) et Vancouver (54,5 %), damant entre autres le pion à Manchester en Angleterre (44e avec 58,1 %), à Boston aux États-Unis (22e avec 90 %), à Melbourne en Australie (41e avec 111 %) et à Paris en France (dernière avec 166,9 %). Nous reviendrons plus loin sur cette étude lorsque nous aborderons les stratégies sectorielles.

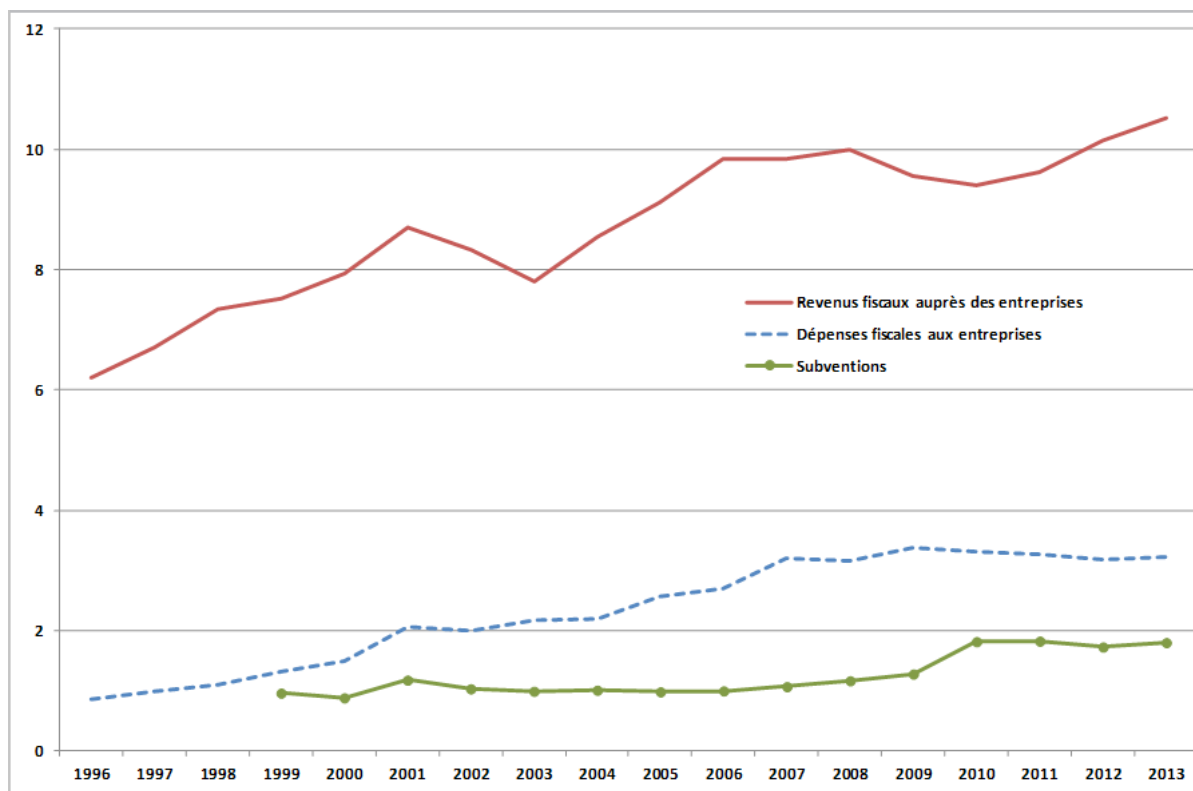
Par ailleurs, lorsqu'on fait le bilan fiscal net des entreprises au Québec (les recettes fiscales moins les dépenses fiscales et budgétaires), on s'aperçoit qu'il y a une importante source d'iniquité. Comme on peut le constater dans le graphique 4 à la page 12, leur bilan fiscal net au Québec est resté relativement favorable. D'une part, les subventions permettent de diminuer le fardeau fiscal des entreprises de près de 2 milliards \$ chaque année depuis 2010, le réduisant à 8,7 milliards \$ en 2013. D'autre part, les dépenses fiscales pour des entreprises ont plus que triplé entre 1996 et 2009, passant de 1 milliard \$ à 3,4 milliards \$ et ont ainsi permis de diminuer leur fardeau fiscal de plus de 30 % en 2013. Sur des revenus imposables de près de 50 milliards \$ en 2013, le bilan fiscal net des entreprises est faible.

---

14. KPMG, *Choix concurrentiels. Guide de KPMG sur les coûts d'exploitation à l'étranger*, édition 2014, 8 p. <http://www.kpmg.com/Ca/fr/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2014-compalt-execsum-fc-fr.pdf>

## GRAPHIQUE 4

### Revenus fiscaux et dépenses fiscales et budgétaires aux entreprises



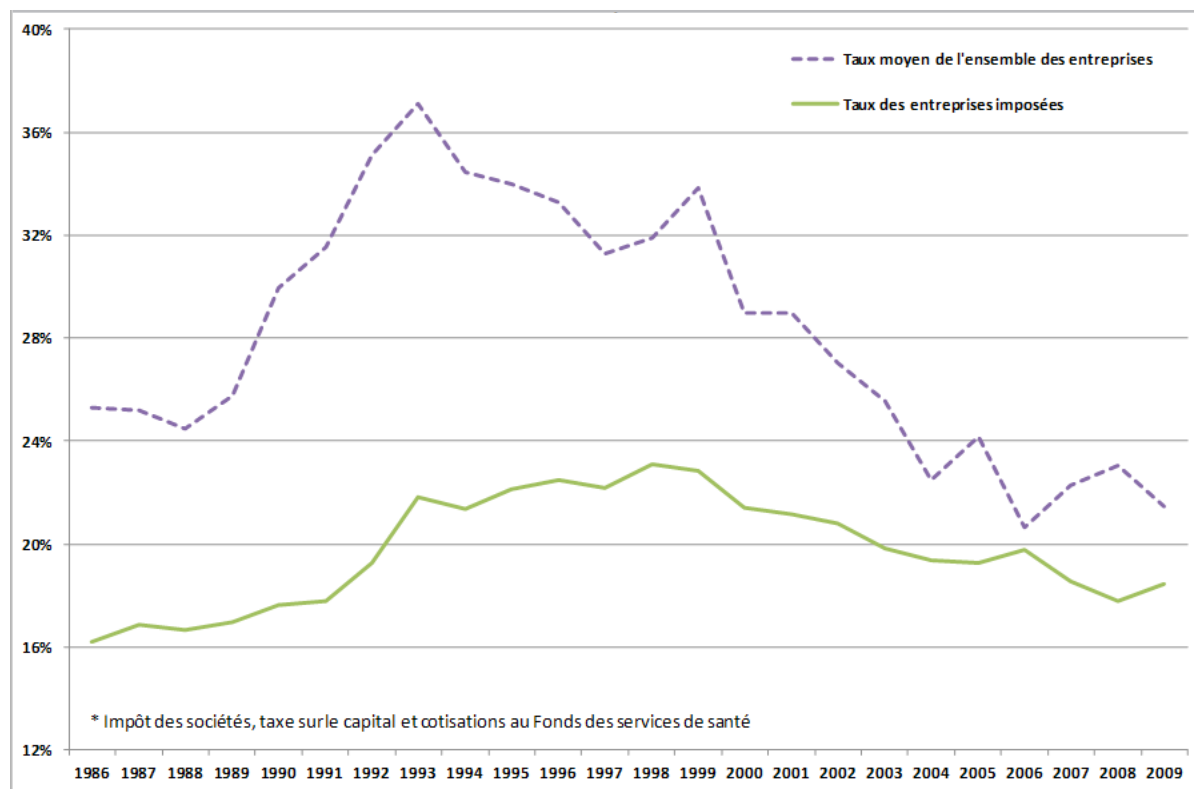
Sources : Ministère des Finances du Québec, Documents des Comptes publics, Plans budgétaires et Dépenses fiscales de 2000 à 2014. Note : les subventions représentent des dépenses de transfert aux entreprises privées.

D'ailleurs, comme le relève le graphique 5 à la page suivante, le taux de prélèvement fiscal global auprès des entreprises (qui comprend l'impôt sur le revenu, la taxe sur le capital et les cotisations au fonds des services de santé) a connu une évolution à la baisse depuis une vingtaine d'années et en particulier depuis le début des années 2000. Remarquons que la distinction entre les taux statutaires moyens de l'ensemble des entreprises (courbe du haut) et le taux des entreprises effectivement imposées (courbe du bas) permet d'avoir une vision plus claire des « vraies affaires ».



## GRAPHIQUE 5

### Taux de prélèvement fiscal auprès des entreprises



Source : Ministère des Finances du Québec, Statistiques fiscales des entreprises pour les années financières 1996 à 2009

De façon plus générale, l'importante diminution de la fiscalité des entreprises au cours des récentes années, en particulier de celle du palier fédéral, a eu pour effet de ramener la fiscalité des entreprises au Canada parmi les plus faibles des pays riches. Depuis l'arrivée des conservateurs à Ottawa, le taux d'imposition fédéral des entreprises est passé de 21 % à 15 % entre 2005 et aujourd'hui. Même en ajoutant le taux québécois de 11,9 %, cela fait du Canada un paradis pour les entreprises. Dans le classement annuel de 2013 réalisé par PwC<sup>15</sup>, le Canada se classe depuis trois ans parmi le groupe sélect des dix pays ayant la fiscalité la plus « sympathique » pour les entreprises (voir dans le tableau 1 à la page suivante les pays avec lesquels nous partageons cet insigne honneur). Dans la même étude, on compare la fiscalité globale des entreprises des trois pays de l'Amérique du Nord (voir graphique 6 à la page 14). Prise dans son ensemble, la fiscalité des entreprises au Canada est quasiment la moitié de celle des deux autres pays du continent. PwC décompose cette fiscalité globale en trois composantes : il évalue que l'impôt sur les profits, les cotisations sociales et les autres taxes représentent des taux effectifs de 8,4 %, 12,7 % et 5,8 % d'imposition, pour un total de 26,9 % tout niveau de gouvernement confondu contre 48,7 % aux États-Unis et 52,5 % au Mexique.

15. PwC, *Paying Taxes 2013. The global picture*, 2013, 165 p. <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2013-full-report.pdf>

TABLEAU 1

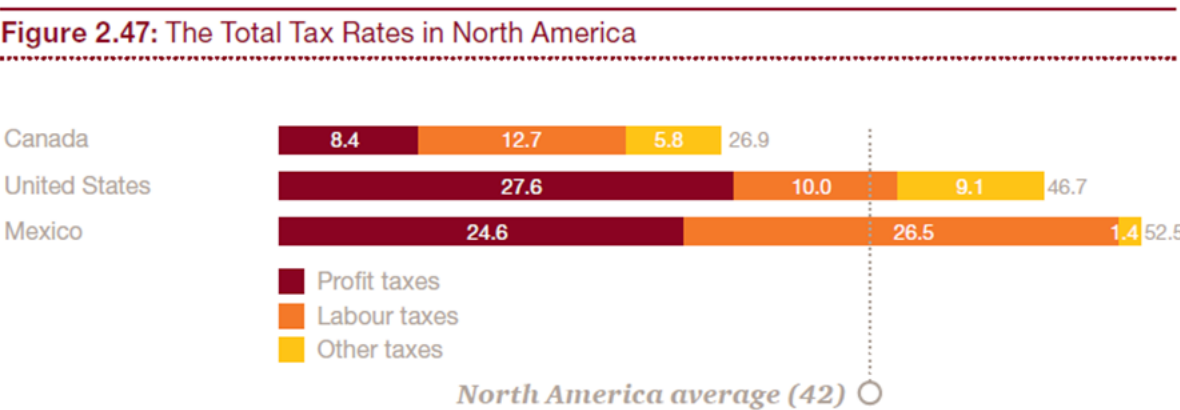
Fiscalité des entreprises : les 10 pays les plus favorables et les plus défavorables

Figure 1.1: Where is Paying Taxes easy – and where not?

Economy	Overall rank	Most difficult	Rank
United Arab Emirates	1	Cameroon	176
Qatar	2	Mauritania	177
Saudi Arabia	3	Senegal	178
Hong Kong SAR, China	4	Gambia, The	179
Singapore	5	Bolivia	180
Ireland	6	Central African Republic	181
Bahrain	7	Congo, Rep.	182
Canada	8	Guinea	183
Kiribati	9	Chad	184
Oman	10	Venezuela, RB	185

GRAPHIQUE 6

Fiscalité globale des entreprises en Amérique du Nord



Source: PwC analysis.

**Constats** : contrairement à ce que nous disent trop de discours officiels émanant des gouvernements et des milieux d’affaires, la fiscalité des entreprises implantées au Québec n’est en aucune manière un fardeau insupportable. Lorsque l’on compare cette fiscalité à celle de ses voisins, on peut dire que les entreprises sont dans une position avantageuse.

### 1.4 Un déséquilibre croissant du fédéralisme fiscal

« Les équilibres financiers des gouvernements fédéral et provinciaux présentent une évolution très différente. Une des principales causes de cette divergence provient de la structure des dépenses de ces deux ordres de gouvernement. Une grande partie des dépenses du gouvernement fédéral se compose de transferts aux provinces et aux particuliers, lesquels suivent

*généralement l'évolution de la croissance économique ou de la population. Certains programmes, tels que l'assurance-emploi, s'autofinancent. Les dépenses des gouvernements provinciaux, tel celui du Québec, se composent surtout de la fourniture de biens et de services à la population, notamment en soins de santé et en éducation, des dépenses fortement influencées par l'évolution démographique et difficilement compressibles. » (**Rapport Séguin**, p. 29)*

Cet extrait du **Rapport Séguin** exprime en quelques mots le problème fondamental à la base du déséquilibre fiscal qui caractérise la situation du Québec : une double distorsion existe entre la dynamique des dépenses, où les provinces doivent répondre à des besoins prioritaires et croissants comme le problème démographique et la dynamique des revenus qui favorise le gouvernement fédéral.

Commençons par les revenus. L'occupation actuelle des champs fiscaux par les deux ordres de gouvernement avantage le gouvernement fédéral. La croissance rapide des revenus du gouvernement fédéral perçus au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers est attribuable à la nature même de cet impôt. Le rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers augmente plus rapidement que le produit intérieur brut, en raison de son caractère progressif. De son côté, l'assiette de la taxe de vente suit normalement d'assez près la croissance générale de l'économie. Or la part des recettes de l'impôt sur le revenu par rapport aux taxes de vente est plus importante au niveau fédéral qu'au Québec. Mais c'est en matière de dépenses que les distorsions fédérales/provinciales sont les plus évidentes. Comme l'exprime bien l'extrait du **Rapport Séguin**, la structure de dépense des provinces fait en sorte qu'elles croissent plus vite que l'économie alors que celle du gouvernement fédéral croît à peu près au même rythme. En outre, lorsqu'il veut réviser ses dépenses, Ottawa n'a qu'à agir unilatéralement en coupant les transferts aux provinces sans autres conséquences pour lui-même.

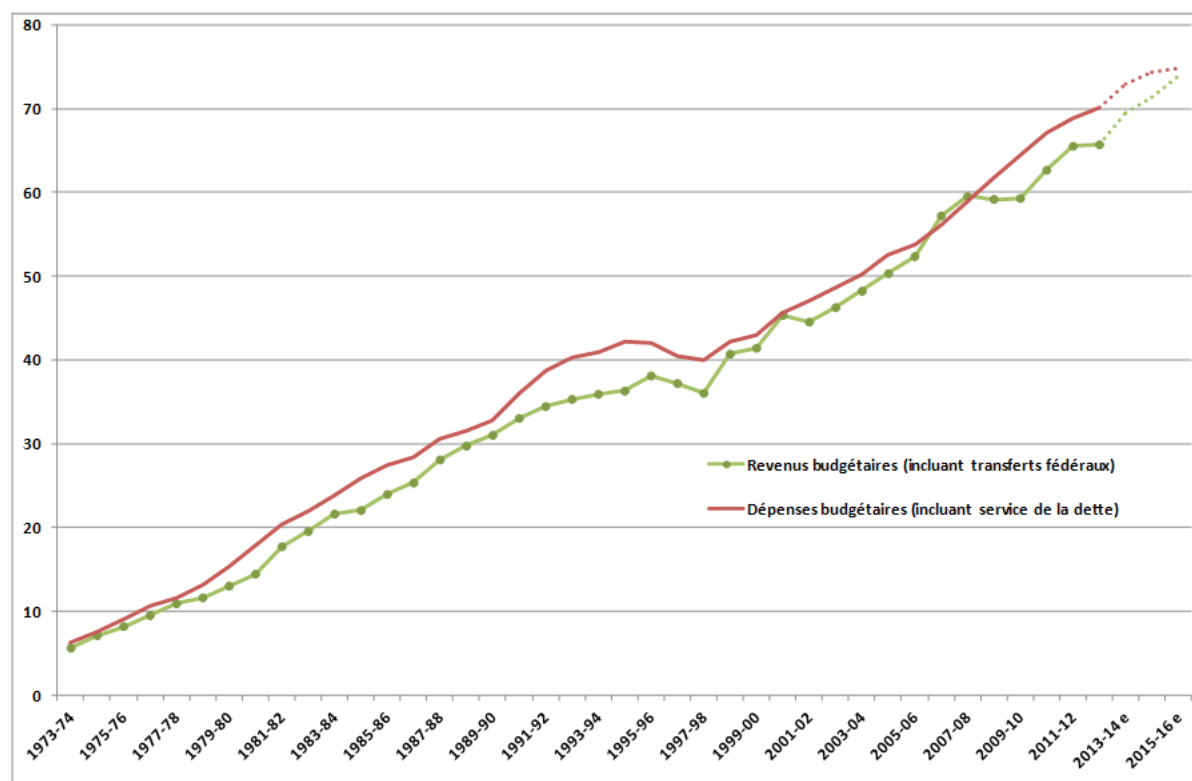
En somme, puisque le gouvernement fédéral contrôle comme il lui plaît une partie des revenus des provinces par les transferts qu'il leur verse, il est devenu une des causes directes des déficits des provinces, comme nous l'avons vu lorsque le gouvernement fédéral a procédé à partir du milieu des années quatre-vingt-dix à d'importantes compressions dans les transferts. Ces compressions ont privé les gouvernements provinciaux d'une fraction importante de leurs revenus, alors même que leurs dépenses étaient soumises à d'importantes pressions à la hausse.

Le graphique 7 à la page 16 montre l'évolution des finances publiques du Québec de 1973 à 2016 (estimations pour 2014 à 2016). Du côté de la courbe des dépenses qui comprend le service de la dette, on constate d'abord que la lutte au déficit zéro de la deuxième moitié des années 1990 a corrigé de façon radicale et durable l'écart croissant entre les revenus et les dépenses de cette période, mais à quel prix pour le système de santé! Il est très important de rappeler ici que cet écart avait en bonne partie été créé par la baisse des revenus provenant du gouvernement fédéral, dans la foulée des coupures unilatérales dans les transferts aux provinces qui ont diminué de près du tiers pendant la période où Paul Martin fut ministre des Finances comme on peut d'ailleurs le constater dans le graphique 8 plus loin. L'autre tendance que nous montre le graphique 7, c'est que l'évolution des dépenses publiques ne semble pas donner des signes de dérapage depuis lors. Bien au contraire, tout particulièrement dans les dernières années des années 2000, la courbe des dépenses semble plutôt s'améliorer.

Mais ce n'est pas le cas de la courbe des revenus pour la même période. Évidemment, la crise financière de 2008 a eu des impacts négatifs importants sur les revenus fiscaux. Toutefois, pendant la même période, le gouvernement fédéral diminuait ses propres déficits en coupant de façon

significative dans les transferts fédéraux aux provinces par le biais de l'imposition unilatérale de plafonds à la péréquation (voir graphique 8 à la page suivante). Le Québec a été le plus fortement pénalisé par l'imposition de ces plafonds en subissant 44 % des pertes totales. Cette part représente des pertes de 6,6 milliards de dollars de 2009-2010 à 2012-2013<sup>16</sup>.

GRAPHIQUE 7  
Revenus et dépenses, Québec

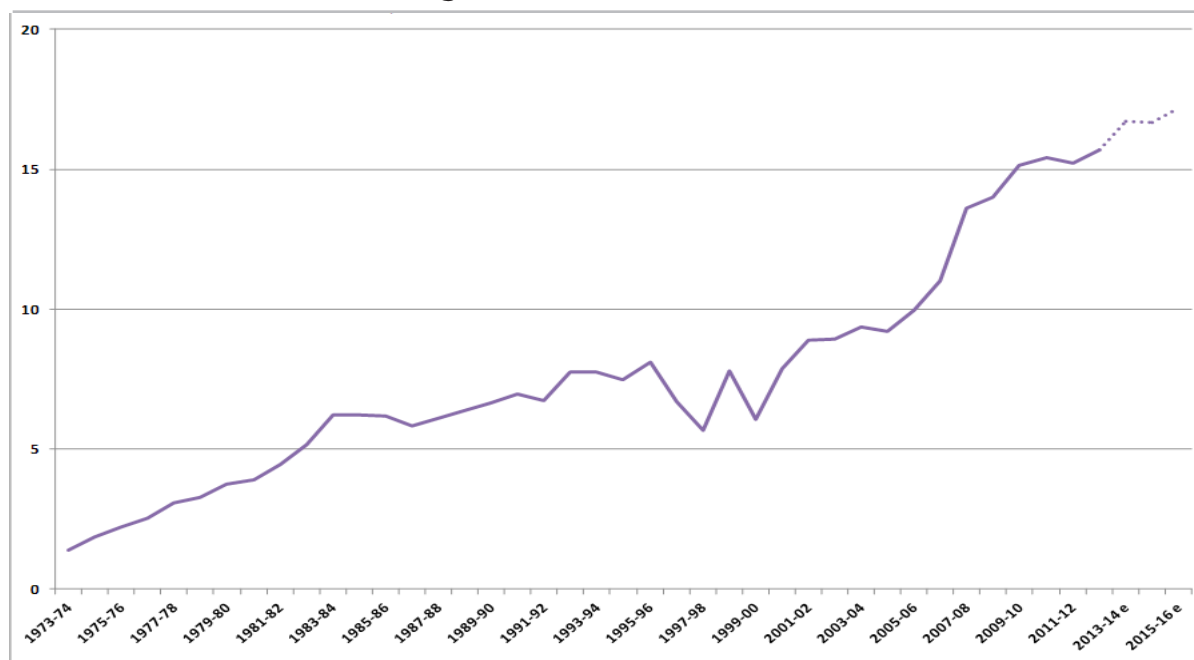


Sources : Ministère des Finances du Québec, Plan budgétaire du Budget 2014-15; Banque de données des statistiques officielles sur le Québec, Opérations budgétaires, Fonds général. Notes : des réformes de la comptabilité gouvernementale ont été introduites en 1997-98 et 2005-06.

16. FINANCES QUÉBEC, *Budget 2013-2014. Plan budgétaire*, juin 2014, page E-19.

## GRAPHIQUE 8

### Transferts fédéraux vers le Québec



Sources : Ministère des Finances du Québec, Plan budgétaire du Budget 2014-15; ISQ, Opérations budgétaires, Fonds général.  
Notes : des réformes de la comptabilité gouvernementale ont été introduites en 1997-98 et 2005-06.

Le graphique 9 à la page 18 illustre quant à lui l'évolution des transferts monétaires<sup>17</sup> fédéraux, incluant la péréquation, en proportion des recettes totales du gouvernement du Québec. Deux constats s'imposent :

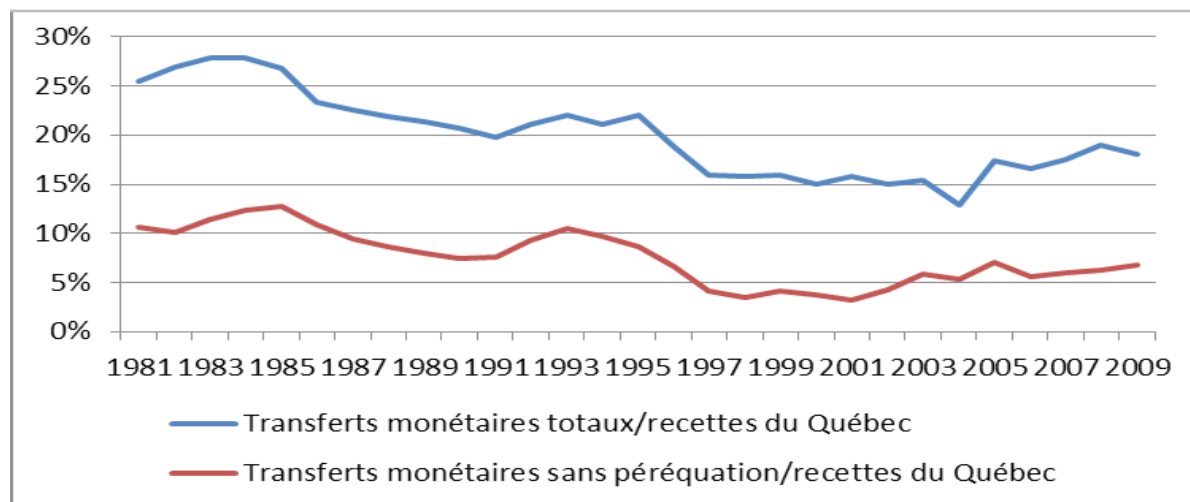
■ **La perte monétaire importante du Québec au cours de la période de disponibilité des données** : on voit clairement que le Québec a connu deux périodes de compressions s'étalant sur deux décennies. Au cours de ces deux périodes, du milieu des années 1980 au début des années 1990 (gouvernement Mulroney) et du milieu des années 1990 au milieu des années 2000 (gouvernements Chrétien et Martin), la valeur de ces transferts dans les recettes du Québec passe globalement de 25 % (1981) à 18 % (2009). La compression est encore plus importante si on soustrait la péréquation des transferts totaux. On parle alors d'un pourcentage qui passe de 11 % (1981) à 7 % (2009). Cette diminution de transferts au Québec représente à elle seule une perte de 4,7 milliards \$ en 2009.

■ **Les transferts monétaires excluant la péréquation connaissent une grande volatilité** : ils ont connu leur pourcentage le plus élevé à 13 % en 1985, mais le plus faible a été de 3 % seulement en 1998 et en 2001. La remontée du milieu des années 2000 s'explique notamment par les accords sur la santé (2004-2014). Les modifications unilatérales annoncées au cours des dernières années par le gouvernement fédéral devraient faire baisser de nouveau ces pourcentages, particulièrement au Québec.

17. N'inclue pas la valeur des points d'impôt.

## GRAPHIQUE 9

### Évolution des transferts fédéraux



Source : Statistique Canada, 13-018-X, Comptes économiques des provinces et des territoires : tableaux de données, Estimations 2010, Tableau 16 - Québec

**Constats :** le fédéralisme fiscal canadien est encore aujourd'hui traversé par un déséquilibre non viable. Au cours des vingt dernières années, comme c'est le cas actuellement, il a été le principal responsable des crises des finances publiques du gouvernement du Québec.

### 1.5 L'écofiscalité : un potentiel peu exploité

D'une certaine manière, on peut dire que certains éléments d'une fiscalité écologique existent déjà de facto dans tous les pays, mais se trouvent dispersés en mesures isolées, la principale pièce étant la taxe sur l'essence. La faiblesse la plus importante de cet état de fait est que ces diverses mesures ne sont pas mises en place de façon systémique. Pour être efficace, cette fiscalité doit être conçue pour avoir un triple rôle : répondre à un objectif budgétaire, jouer un rôle d'incitation financière en alourdissant les coûts de production ou en augmentant les prix des activités nuisibles à l'environnement et servir à constituer des fonds « verts » afin d'assurer une croissance plus soutenable. L'écofiscalité a donc un aspect « recette fiscale », mais aussi une dimension de dépense fiscale ou budgétaire.

Il est difficile de pouvoir évaluer l'efficacité globale de la fiscalité environnementale québécoise puisqu'il n'existe pas de tableau exhaustif qui permettrait de juger des revenus et des dépenses dans le domaine de l'environnement, ainsi que de l'efficacité des mesures fiscales existantes sur la biodiversité. Du côté des dépenses, il ne faudrait pas oublier non plus de comptabiliser les mesures fiscales ou budgétaires qui sont nuisibles à l'environnement. On peut néanmoins retenir plusieurs interventions gouvernementales qui ont été accompagnées de mesures apparentées à l'écofiscalité :

- l'implantation de la première taxe carbone au Canada sous la forme d'une redevance sur les hydrocarbures qui a permis la création du Fonds vert grâce auquel plusieurs mesures du Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (PACC) ont pu être financées;

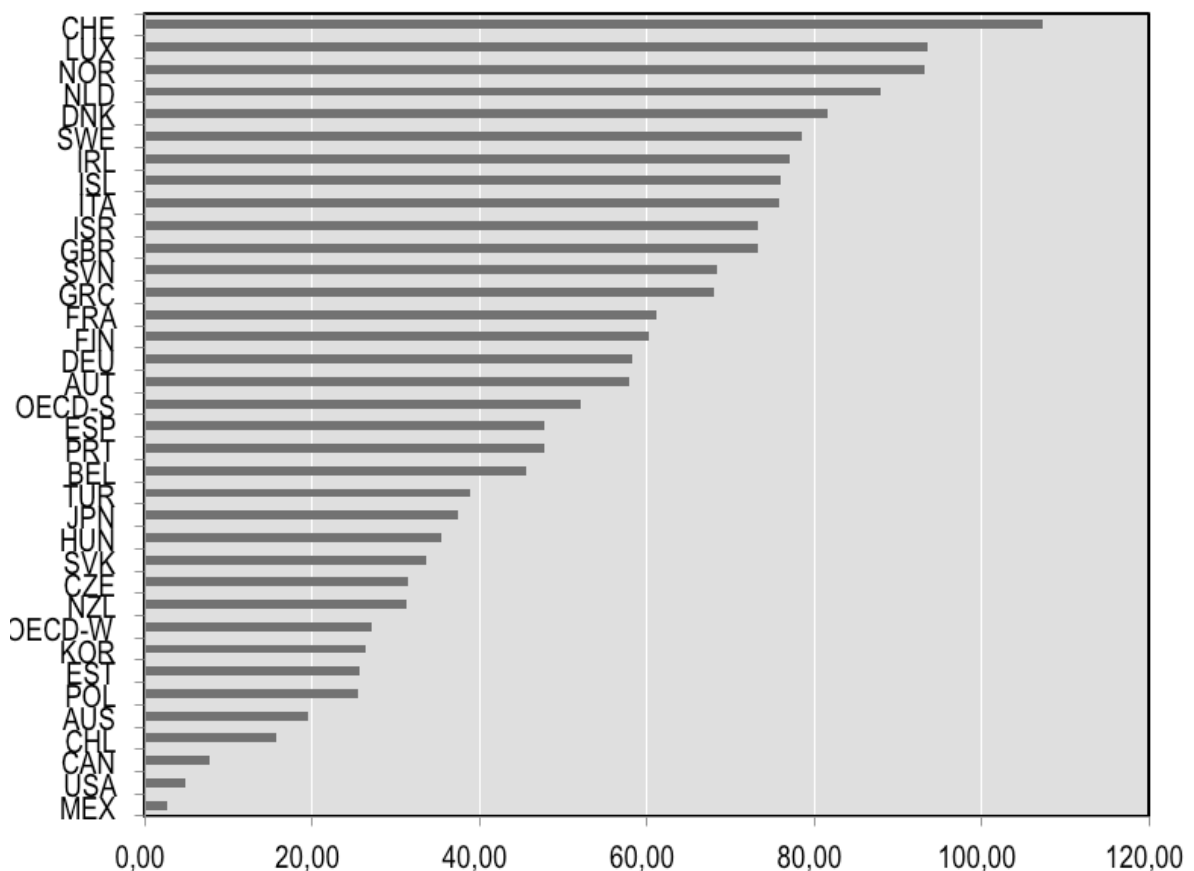
- l'engagement avec la Californie, dans le premier marché du carbone en Amérique du Nord;

■ la mise en œuvre de plusieurs politiques sectorielles, dont la *Politique québécoise du transport collectif 2006-2012*; la *Stratégie énergétique 2006-2015*; la *Stratégie de développement de l'industrie québécoise de l'environnement et des technologies vertes* en 2008; la révision de la *Politique de gestion des matières résiduelles* en 2011; la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* en 2011; le *Plan d'action 2011-2020* sur les véhicules électriques; le *Programme de traitement de la matière organique par biométhanisation et compostage*; un système de redevances hydrauliques visant une utilisation responsable de l'eau.

Malgré l'impossibilité de quantifier un certain bilan de l'écofiscalité au Québec, on peut cependant affirmer, à titre comparatif, que le Canada fait partie des pays dont les taxes carbonees sont les plus faibles des pays développés. Comme on peut le constater à travers les chiffres d'une étude de l'OCDE<sup>18</sup>, alors que la moyenne simple des pays de l'OCDE est de 52,04 euros par tonne de CO<sub>2</sub>, au Canada la tonne de CO<sub>2</sub> est imposée à 7,72 euros.

#### GRAPHIQUE 10

##### Taxes moyennes sur le CO<sub>2</sub> (OCDE) Euros/tonne



En 2006, la base de données de l'OCDE et de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) recensait ainsi environ 375 taxes et plus de 250 droits et redevances liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE. En 2009, les revenus des taxes environnementales représentaient moins de 2 % en moyenne du PIB total pour les pays de l'OCDE. En tête de file, on retrouvait les Pays-Bas et le

18. OCDE, *Taxing Energy Use, A Graphical Analysis*, 2013, 259 p. [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-energy-use\\_9789264183933-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-energy-use_9789264183933-en)

Danemark à près de 4 %, tandis que le Canada et les États-Unis fermaient la marche à moins de 1 % du PIB. En général, les revenus de ces taxes demeurent relativement modestes du fait que leur base d'imposition et leur taux sont relativement faibles.

**Constats :** De manière générale, les taxes environnementales sont en deçà du coût des externalités environnementales dans la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception plus nuancée des taxes sur les carburants et l'énergie. Mais le Canada y compris le Québec fait partie du groupe de pays où l'écofiscalité est la plus faible. Dans une conjoncture caractérisée par les enjeux dramatiques des changements climatiques et par une volonté générale de réformer la fiscalité, il y a là une occasion de mieux définir collectivement le potentiel de l'écofiscalité et ses implications pour le Québec.



## PARTIE 2

---

# Les pistes de solutions

Pour ouvrir sur les diverses pistes de solutions aux enjeux que nous avons présentés dans le chapitre précédent, pourquoi ne pas commencer par souligner l'apport exceptionnel de deux poids lourds de la pensée économique actuelle à la compréhension de ces enjeux : d'une part, le récent ouvrage de Thomas Piketty<sup>19</sup>, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*; d'autre part, le nouvel opus du Prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*<sup>20</sup>.

Le but du premier ouvrage est de faire la lumière sur le danger que représente aujourd'hui la concentration extrême des patrimoines, qui menace les valeurs d'égalité et de justice sociale de nos sociétés démocratiques. Il démontre que cette croissance des inégalités vient principalement du fait que le taux de rendement privé du capital serait fortement et durablement plus élevé que le taux de croissance du revenu et de la production tendant inévitablement vers une oligarchie où les plus riches concentreraient de plus en plus de richesse.

Le problème n'a évidemment pas de solution simple. Mais parmi les nombreuses solutions possibles, Thomas Piketty en soumet une qui « permettrait à la fois de résoudre le problème de croissance des inégalités et celui des dettes publiques : l'impôt mondial et progressif sur le capital, une utopie utile », précise-t-il par ailleurs. Il évoque la possibilité d'un barème d'imposition avec des taux limités à 0,1 % ou 0,5 % par an sur les patrimoines inférieurs à un million d'euros, 1 % entre un et cinq millions d'euros, 2 % entre cinq et dix millions d'euros et pouvant monter jusqu'à 5 % ou 10 % par an pour les fortunes de plusieurs centaines de millions ou plusieurs milliards d'euros. Cela permettrait de contenir la progression sans limites des inégalités patrimoniales mondiales, comme les taux très progressifs de l'impôt sur le revenu l'avaient fait pendant les Trente Glorieuses en faisant passer la part du patrimoine du 1 % le plus riche aux États-Unis de 45 % à 30 %. Cette solution, nous dit Piketty, permettrait en même temps aux États de réduire leur dette publique sans avoir à utiliser l'austérité budgétaire ou l'inflation<sup>21</sup>.

Comme son titre l'indique, l'ouvrage de l'économiste étatsunien Joseph Stiglitz est quant à lui de proposer une réforme fiscale associant croissance et justice sociale. D'emblée, le professeur de Columbia affirme qu'une bonne fiscalité doit associer trois principes. Premièrement, elle doit taxer ce qui ne peut pas bouger, par exemple les plus-values immobilières. Deuxièmement, elle doit appliquer le principe pollueur-payeur en faisant payer, pour réparer ou prévenir, celui dont les pratiques affectent le climat ou le système financier. Troisièmement, il faut augmenter de concert des recettes et des dépenses publiques. Et c'est encore mieux si vous choisissez les hausses d'impôts

---

19. Voir en particulier le long entretien qu'il a accordé en juin 2014 au magazine *Alternatives Économiques*. [http://www.alternatives-economiques.fr/inegalites-l-onde-de-choc-piketty\\_fr\\_art\\_1302\\_68388.html](http://www.alternatives-economiques.fr/inegalites-l-onde-de-choc-piketty_fr_art_1302_68388.html)

20. STIGLITZ, Joseph E., *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*, Roosevelt Institute, 2014, 28 p. <http://www.rooseveltinstitute.org/reforming-taxation-promote-growth-and-equity>

21. Piketty présente l'austérité et l'inflation comme les deux méthodes habituellement utilisées dans le passé lors de périodes de fort endettement public. On pourrait aussi ajouter la méthode de la répudiation des dettes qui aurait également été fréquemment utilisée au cours des siècles (voir David GRAEBER, *Dettes, 5000 ans d'histoire*, Les Liens qui libèrent, 2013, 624 p.)

dont les conséquences sur l'activité sont les plus faibles et les hausses de dépenses dont l'impact est le plus fort, puisque vous impulsez une plus grande vigueur à l'activité et l'emploi.

Les propositions de Stiglitz concernant les entreprises sont de réduire le montant considérable de niches fiscales en leur faveur, taxer les primes et la taille des banques de même que les transactions financières et de lutter contre leurs pratiques d'optimisation fiscale agressive. Concernant les ménages, l'économiste propose de remettre de la progressivité dans les systèmes fiscaux, ne serait-ce qu'en ajoutant un taux marginal supérieur de cinq points et de remettre en question certaines dépenses fiscales favorisant les plus riches. « L'objectif primordial, nous dit Joseph Stiglitz, n'est pas en soi d'augmenter les impôts. C'est plutôt de créer un système fiscal plus efficace qui permette d'atteindre simultanément plusieurs objectifs sociaux : plus d'emplois et de croissance, une meilleure répartition du revenu et moins de dégradation environnementale ».

Pour résumer en quelques mots, ces deux auteurs affirment que les rôles de l'État et de la fiscalité doivent s'ajuster pour répondre aux principaux enjeux auxquels les sociétés sont le plus directement confrontées. Plutôt que favoriser la solution conservatrice de l'austérité qui ne ferait que confirmer les tendances actuelles de diminution des capacités de l'État, de croissance des inégalités et de réchauffement climatique, il faut de toute urgence changer de direction et aller dans le sens d'une fiscalité progressive, efficace et écologique pour répondre aux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle. Trop souvent, nous attendons que les crises nous éclatent au visage avant d'agir, alors que les solutions proposées par les personnes les plus visionnaires auraient permis d'en amoindrir les impacts. Dans cette partie, nous présenterons diverses pistes de solutions qui vont dans le même sens que celles préconisées par Piketty et Stiglitz, deux économistes rigoureux qui nous alertent sur l'urgence d'agir.

## 2.1 Pour une progressivité plus forte de l'impôt

La progressivité de l'impôt ne représente pas tant une piste de solution magique pour résoudre tous nos problèmes de finances publiques que le nécessaire prix à payer pour s'assurer d'un régime démocratique sain et durable. Un nombre croissant de recherches démontrent en effet que les inégalités politiques et économiques se renforcent mutuellement. Une progressivité plus forte de la fiscalité doit donc permettre de rompre cette tendance actuelle à l'élargissement des inégalités, en vue de réduire le pouvoir d'influence sur les décideurs politiques d'une minorité qui s'accapare une part croissante de la richesse. C'est à cela que doit servir cette progressivité, à casser cette tendance tout en pérennisant l'État social.

Or, dans la mesure où le Canada présente les charges fiscales sur les revenus parmi les plus faibles des pays de l'OCDE<sup>22</sup>, nous estimons que le gouvernement du Québec a une marge de manœuvre suffisante pour agir en ce sens. Les graphiques interactifs présentés sur le site Internet de l'OCDE montrent que le Canada se situe systématiquement sous la moyenne des 34 pays de l'étude. Mais ce qui est le plus intéressant, c'est que l'étude conclue que l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'est accru dans 25 des 34 pays de l'OCDE au cours des trois dernières années, alors qu'il a diminué dans neuf autres. Les pays de l'OCDE, nous disent les auteurs du rapport, ont

---

22. OCDE, « *Les charges fiscales sur le revenu du travail continuent d'augmenter dans les pays de l'OCDE* », **communiqué de presse**, OCDE, 11 avril 2014. Ce communiqué est un résumé de l'étude ***Les impôts sur les salaires***, OCDE, 2014, 569 p. <http://www.oecd.org/fr/presse/les-charges-fiscales-sur-le-revenu-du-travail-continuent-daugmenter-dans-les-pays-de-locde.htm>

commencé à réduire la valeur des abattements et des crédits d'impôt et à assujettir à l'impôt une plus grande part des revenus du travail. Un chapitre spécial du rapport examine l'évolution de la progressivité des systèmes fiscaux dans les pays de l'OCDE depuis l'année 2000. La conception et l'interaction du régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations de sécurité sociale et du système de prestations sont devenues plus progressives pour les ménages à bas revenu dans la zone OCDE, surtout depuis le début de la crise économique mondiale en 2007.

Dans ce contexte, plutôt que de miser entièrement sur la réduction des dépenses pour atteindre le déficit zéro, le Québec devrait s'inspirer de nos voisins qui font des efforts pour rééquilibrer la colonne des revenus. Dans le budget de la première ministre Kathleen Wynne, budget d'abord défait par les Conservateurs et le NPD, mais redéposé tel quel au lendemain de son élection majoritaire, le gouvernement de l'Ontario prévoit en effet la création d'un nouveau taux marginal d'imposition pour ceux qui gagnent entre 150 000 \$ et 220 000 \$ par année. Aux États-Unis, le conflit acerbe Démocrate-Républicain afin de neutraliser la fameuse « falaise fiscale » créée par l'expiration des nombreuses réductions d'impôt de la période Bush a débouché sur un accord qui rend permanentes les réductions de l'impôt sur le revenu pour la grande majorité des contribuables, sauf pour le centile le plus riche dont les taux marginaux ont été relevés de près de cinq points de pourcentage, tandis que la fiscalité des plus-values et des dividendes a été alourdie de 15 % à 20 %. Enfin, la baisse des taux sur les cotisations sociales a été supprimée pour tous les salariés, amputant le pouvoir d'achat du ménage moyen de 1 000 \$<sup>23</sup>.

Pour ces raisons, nous rejetons de façon catégorique le discours de l'austérité du gouvernement qui ne ferait que plonger le Québec dans la récession tout en accroissant encore davantage les inégalités. Il faut revenir à une progressivité plus importante de l'impôt sur le revenu et étudier les possibilités de participer à un nouvel impôt progressif sur le patrimoine privé sur une base multilatérale comme le propose Thomas Piketty. Le Québec doit aussi s'inspirer des nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) de l'OCDE<sup>24</sup> qui visent à soutenir une reprise inclusive en veillant à ce que les effets positifs de la croissance soient partagés par tous plutôt que captés par les plus hauts revenus comme c'est le cas depuis trop longtemps. L'OCDE recommande la baisse des « *déductions fiscales, crédits d'impôt et exonérations qui bénéficient de façon disproportionnée aux hauts revenus* », l'imposition complète des gains en capital et l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Dans cette optique, le CÉLI devrait faire partie des cibles privilégiées de coupures. Si les REER sont déjà une source d'inégalités parce qu'ils s'adressent surtout aux personnes qui ont les moyens d'y investir pour s'assurer une meilleure retraite, les CÉLI sont encore plus préoccupants. Alors que le REER est basé sur un mécanisme de report d'impôt et non d'élimination de l'impôt, le CÉLI offre aux épargnants la possibilité de faire fructifier leurs placements complètement à l'abri de l'impôt. Les cotisations annuelles des Canadiens dans les CÉLI sont passées de 19,1 milliards \$ en 2009, à 30,7 milliards en 2011. À titre comparatif, durant la même période, la moyenne des cotisations annuelles des Canadiens aux REER a été de 34 milliards \$. En décembre 2012, les Québécois détenaient un actif de 12,6 milliards \$, soit 24 % de l'actif total des Canadiens dans ces comptes. De plus, cet argent est souvent placé dans des fonds communs de placement, plus volatiles. Le gouvernement fédéral estime que cette mesure lui a coûté 305 millions \$ en 2012 en impôts non perçus. Au Québec, elle aurait coûté 78 millions \$ en 2013. Sur la base des estimations

23. ADDA, Jacques, « États-Unis, sortie de crise budgétaire », *Alternatives Économiques*, no 336, juin 2014

24. OCDE, *All on Board Making Inclusive Growth Happen*, OCDE, avril 2014, 202 p. <http://www.oecd.org/inclusive-growth/All-on-Board-Making-Inclusive-Growth-Happen.pdf>

du ministère des Finances<sup>25</sup>, on prévoit que la dépense fiscale sera de 600 millions \$ par année pour le gouvernement québécois lorsque cet outil sera pleinement utilisé, soit vers 2029. Mais puisque le gouvernement conservateur a promis de faire passer à 10 000 \$ les droits de cotisation annuelle au CÉLI lorsque l'élimination du déficit fédéral sera réalisée en 2015, cela devrait devancer et aggraver les pertes (dépenses) fiscales pour les gouvernements. De ce fait, cet avantage fiscal représente une véritable bombe à retardement pour les finances publiques du Québec.

Dans la même optique d'élargir le périmètre du champ fiscal, il serait pertinent d'examiner les principales dépenses fiscales du gouvernement du Québec en 2013 : par exemple, la non-imposition du gain en capital sur la résidence principale, avec un coût fiscal de 1 175 milliards \$, représente le cinquième plus important poste de dépenses fiscales, après les mesures touchant le soutien aux enfants, l'épargne pour la retraite et la solidarité et juste avant l'inclusion partielle des gains en capital (739 millions \$). Ces deux mesures (non-imposition du gain en capital sur la résidence principale et l'inclusion partielle des gains en capital) représentent une dépense de près de 2 milliards \$ profitent davantage à ceux qui ont des revenus plus élevés. On peut légitimement se demander pourquoi les 61,2 % de Québécois qui ont la capacité d'accéder à la propriété (n'oublions pas que s'ajoute aussi une dépense de 133 millions \$ pour le remboursement accordé aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves) et de se constituer un patrimoine immobilier profitent d'un tel avantage fiscal.

### **Pour toutes ces raisons, nous recommandons que le gouvernement du Québec :**

**Recommandation 1 :** augmente la progressivité de l'impôt sur le revenu en ajoutant deux paliers supplémentaires d'imposition comme l'avait proposé l'ancien ministre des Finances Nicolas Marceau, soit 28 % pour les revenus de 130 000 \$ à 250 000 \$ et 31 % pour revenus de 250 000 \$ et plus en remplacement du 25,75 % pour les revenus de plus de 100 970 \$. Par ailleurs, il serait également opportun de remettre en question les échappatoires telles que les fiducies familiales.

**Recommandation 2 :** envisage d'imposer une proportion allant de 50 % à 100 % des gains en capital selon une durée de détention des actifs à convenir. Cette modification devrait, selon nous, apporter plus de stabilité en décourageant la spéculation tout en imposant moins l'inflation. Rappelons que le taux d'inclusion des gains en capital est passé graduellement de 50 % à 75 % à la fin des années 90, période de forts déficits et qu'il a été abaissé de nouveau à 50 % en 2000, alors que le gouvernement fédéral affichait d'importants surplus. De plus, le gouvernement devrait aussi envisager l'imposition des gains en capital sur la résidence principale avec une déduction à vie qui pourrait être de l'ordre de 100 000 \$ ou 200 000 \$ au taux d'inclusion correspondant à la durée de détention.

**Recommandation 3 :** envisage de moduler le crédit d'impôt pour dividendes à un taux qui refléterait de manière plus précise le taux réel d'imposition de l'entreprise ou du secteur d'activité de l'entreprise émettrice. Le crédit d'impôt pour dividendes se justifie par le fait que les dividendes sont versés à partir de revenus déjà imposés des entreprises. Or, certaines entreprises réussissant à diminuer substantiellement leur taux effectif d'imposition, un taux de crédit d'impôt uniforme nuit alors à l'équité fiscale que cette mesure devait procurer. Le gouvernement pourrait

---

25. MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Plan budgétaire de 2008. Un leadership responsable*, 26 février 2008, page 85. <http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-fra.pdf>.

aussi envisager de moduler le crédit d'impôt à un taux proportionnel au réinvestissement des profits de l'entreprise au Québec. Plus l'entreprise réinvestit au Québec et plus ses actionnaires bénéficient d'un taux avantageux d'imposition sur les dividendes.

**Recommandation 4 :** permette l'investissement dans un CÉLI jusqu'à concurrence de 30 000 \$ à vie pour chaque contribuable. Une proposition de l'IRÉC *Habitation durable et rénovation énergétique*<sup>26</sup> a démontré que la mesure pourrait également servir à mettre en place un audacieux plan de rénovation.

## 2.2 Pour une fiscalité des entreprises plus cohérente et efficace

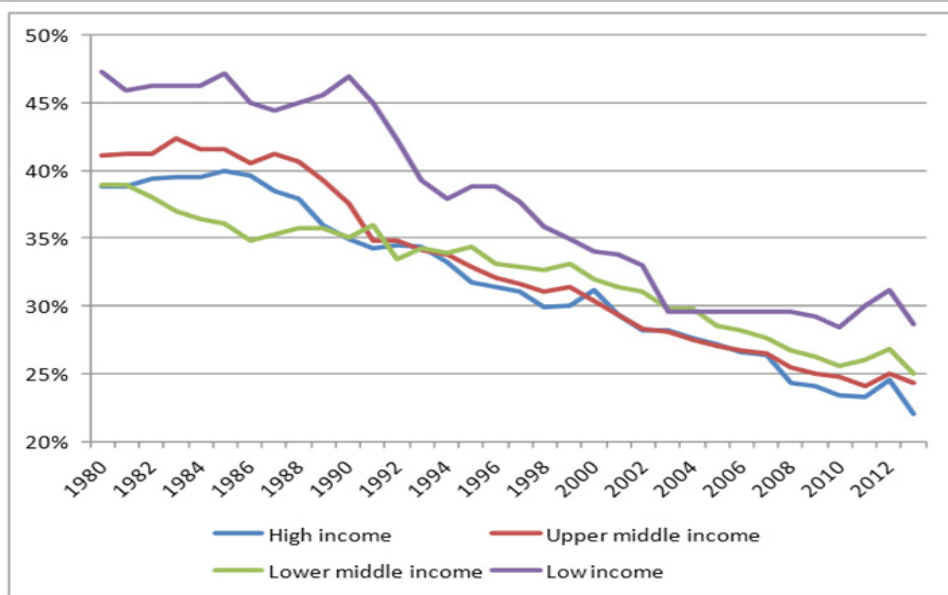
La fiscalité est au cœur de la souveraineté des pays, mais au cours des dernières années, les entreprises multinationales ont pu éviter l'imposition dans leur pays d'origine en transférant des activités vers des juridictions à charge fiscale faible ou nulle. Dans la foulée de la crise financière de 2008, le G20 a demandé à l'OCDE de remédier à ce problème croissant en développant un plan d'action pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices. Ce plan (le « Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) » selon l'acronyme de l'OCDE) établit une série de mesures nationales et internationales pour résoudre le problème et fixe des échéances pour sa mise en œuvre. Pour confirmer les inquiétudes du G20 et de l'OCDE, un récent rapport du FMI souligne les effets dévastateurs à l'échelle internationale du dumping fiscal, des paradis fiscaux et des pratiques massives « d'optimisation fiscale », pour ne pas dire de fraude fiscale, des multinationales<sup>27</sup>. L'affaire, nous dit le rapport du FMI, est connue et bien documentée même si les actions correctrices n'ont pas suivi : les dirigeants politiques des grands pays préféreraient fermer les yeux pour ne pas nuire à leurs multinationales et leurs gestionnaires.

Mais l'originalité du rapport du FMI est de montrer que la forte baisse de l'imposition des bénéfices des entreprises et celle des rentrées fiscales concomitantes a touché dans des proportions très similaires les pays du Nord et les pays du Sud en développement comme le montre le graphique 2 à la page 26 selon les catégories de pays à haut et bas revenu et à revenu intermédiaire. Depuis la révolution conservatrice du début des années 1980, les taux d'imposition des entreprises ont baissé de près de 50 % dans tous ces pays.

26. BOURQUE, Gilles L., Gabriel STE-MARIE et Pierre GOUIN, *Habitation durable et rénovation énergétique : agir sans s'endetter*, février 2014, 49 p.

27. FMI, *Spillovers in International Corporate Taxation*, Document d'orientation du FMI, 9 mai 2014, 86 p. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>.

GRAPHIQUE 11  
Taux d'imposition des entreprises (FMI)



Source: IMF staff estimates.

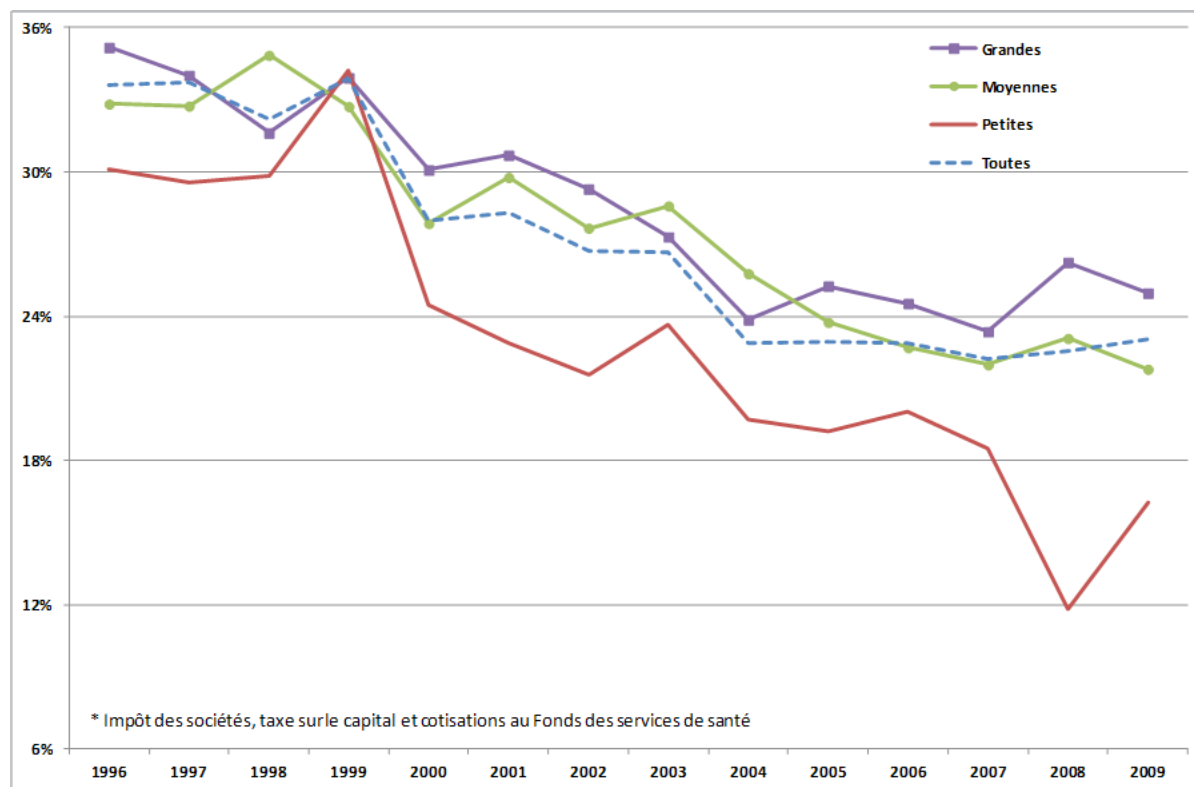
Note: Figure shows medians with countries ranked by income per capita each year and divided into four equal sized groups.

Lorsque l'on compare avec l'évolution des taux québécois de prélèvement, on constate les mêmes tendances (voir le graphique 12 à la page suivante )



## GRAPHIQUE 12

### Taux de prélèvement fiscal des entreprises (Québec)



Pourtant, nous savons que les dépenses nationales pour offrir aux entreprises un environnement d'affaires concurrentiel n'ont cessé de grever les finances publiques. Dans le rapport de l'IRÉC sur la solidarité fiscale (JSF, 2014), nous avons montré que les dépenses publiques qui ont des externalités positives pour les entreprises comme l'éducation, le développement économique, la justice, le transport et les communications représentent autour de 15 % du PIB, soit près de 45 milliards \$. Les entreprises bénéficient fortement de ces dépenses en disposant d'un flux régulier d'une main-d'œuvre entretenue et formée jusqu'à l'âge adulte et d'un système de justice efficient. Ces infrastructures publiques connaissent de sérieux problèmes, en raison du sous-investissement chronique des vingt dernières années, mais elles devraient profiter d'investissements de 90 milliards \$ au cours de la prochaine décennie et il faudrait s'assurer que les entreprises participent adéquatement au financement de cet effort d'investissement. Or, comme le montre le bilan fiscal global des entreprises (voir graphique 4, page 12), ces dernières contribuent à une faible portion de ces dépenses, bien qu'elles en sont les principales bénéficiaires. Il nous apparaît donc tout à fait légitime que les employeurs y contribuent plus fortement. Dans ce contexte, le gouvernement doit cesser de faire le jeu des multinationales et remettre à l'ordre du jour la nécessité pour les entreprises de payer leur juste part.

La réduction de 20 % d'une trentaine de crédits d'impôt aux entreprises, touchant par exemple les programmes destinés à la recherche et développement, à la production multimédia et au développement des affaires électroniques, n'est en ce sens pas totalement injustifiée. Mais elle pose en même temps la question de la stratégie de développement industriel du gouvernement. Si ces compressions sont le premier geste d'un gouvernement qui se désengage de la régulation des activités économiques pour laisser toute la place au marché, qu'il passe d'une philosophie de politique

verticale (sectorielle) à une autre plus horizontale (le laissez-faire), il crée des problèmes graves pour l'avenir économique du Québec. Selon Montréal International, le Québec arrivait en 14<sup>e</sup> position sur 60 provinces ou États (É-U) pour ses incitatifs fiscaux aux entreprises, derrière la Californie, la Louisiane, le New Jersey et tout juste derrière l'Ontario. Tout est question de mesure dans ce domaine et il faut agir de façon pragmatique plutôt que sous le dictat idéologique du tout au marché ou du tout à l'État. Il ne s'agit pas ici d'agir en fonction des lobbys d'affaires, mais de faire primer l'intérêt du Québec à développer des spécialisations stratégiques et de mettre les ressources suffisantes pour y parvenir.

Or, ce que nous avons vu avec le premier budget Leitaou ne laisse rien présager de bon. Par exemple, la réduction d'impôt de 34 millions \$ pour les PME représente une baisse marginale de leur fardeau fiscal (4533 \$ par PME). Ce 34 millions \$ seraient plus utiles en services aux entreprises. La coupure aveugle de 20 % dans l'ensemble des crédits d'impôt pour les entreprises touche ceux en R&D, qui sont pourtant d'une importance stratégique cruciale pour l'avenir. En abolissant le programme des gazelles lancé par le précédent gouvernement, le ministre affirme ne plus vouloir dicter qui sont les bénéficiaires d'une intervention de l'État, préférant une baisse globale du fardeau fiscal. En s'effaçant devant le marché, l'État renonce à l'idée de mobiliser les forces productives autour d'objectifs stratégiques qui pourraient renforcer et diversifier la structure économique du Québec. Même le Centre québécois de valorisation des biotechnologies, un maillon important de la chaîne de l'innovation dans ce secteur où le Québec a un fort potentiel, a vu sa contribution financière réduite radicalement, obligeant l'organisation, fondée en 1985, à procéder au licenciement collectif de ses 15 employés. C'est tout « l'écosystème québécois de l'innovation » qui est en jeu dans ces mesures aveugles de compressions

Pour terminer sur ce thème de la fiscalité des entreprises, il est urgent que le gouvernement du Québec s'écarte de la stratégie fédérale de concurrence fiscale exacerbée entre pays, avec ses effets dévastateurs pour tous. À ce propos, l'exemple récent de l'achat de Tim Hortons<sup>28</sup> nous montre clairement que dans ce jeu irresponsable, ce sont toujours les entreprises qui gagnent et les contribuables qui paient la note. Sur cet enjeu, le président Obama affirmait dans une allocution récente que « *certaines grandes entreprises - c'est un petit groupe, mais en croissance - quittent le pays pour éviter de payer des impôts. Mais en réalité, elles ne vont nulle part, elles conservent la plupart de leurs activités ici. Techniquement, elles renoncent à leur citoyenneté américaine même si l'essentiel de leur activité est ici. C'est mauvais pour les finances du pays, cela contribue au déficit et cela rend plus difficile l'investissement dans la formation* »<sup>29</sup>. Devant ce type de comportement irresponsable des entreprises et des dirigeants politiques qui font leur jeu, il y a tout lieu de prendre les mesures adéquates pour y remédier.

## **Pour toutes ces raisons, nous recommandons que le gouvernement du Québec :**

**Recommandation 5 :** établisse les nouvelles priorités en matière de développement des secteurs stratégiques de l'économie québécoise et tienne compte de ces priorités dans la réforme de la fiscalité des entreprises.

28. LAROCQUE, Sylvain, « Le Canada pourrait hériter du siège social grâce à l'«inversion fiscale» », *La Presse*, 26 août 2014 <http://affaires.lapresse.ca/economie/canada/201408/26/01-4794611-le-canada-pourrait-heriter-du-siege-social-grace-a-linversion-fiscale.php>

29. AGENCE FRANCE-PRESSE, « Obama fustige les entreprises domiciliées à l'étranger pour échapper à l'impôt », *La Presse*, 24 juillet 2014 <http://affaires.lapresse.ca/economie/etats-unis/201407/24/01-4786534-obama-fustige-les-entreprises-domiciliees-a-letranger-pour-echapper-a-limpot.php>



**Recommandation 6 :** revoit le bilan fiscal des entreprises (recettes et dépenses fiscales et budgétaires) en établissant un impôt minimum sur les profits, en ajustant à la hausse les taux d'imposition selon l'utilisation des profits (profits réinvestis ou redistribués) et les spécificités sectorielles (imposition plus élevée pour les secteurs protégés de la concurrence internationale et pour le secteur bancaire).

**Recommandation 7 :** développe l'expertise des fonctionnaires de Revenu Québec dans la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (dumping fiscal, paradis fiscaux et pratiques massives d'« optimisation ») en participant plus activement (statut d'observateur) aux initiatives et activités de la communauté internationale dans ce domaine (en particulier dans le cadre du BEPS de l'OCDE).

**Recommandation 8 :** soutient par tous les moyens à sa disposition la proposition d'une imposition unitaire des entreprises transnationales avec une formule de répartition reposant sur un facteur reconnu (ventes, actifs, masse salariale, emplois) et une reddition de compte pays par pays<sup>30</sup>

**Recommandation 9 :** pour éviter que se reproduisent des situations comme celle d'Aveos ou des Chantiers maritimes Davie, qu'il exclut de ses appels d'offres toutes les firmes dont le siège social est dans un paradis fiscal inscrit à la liste de l'OCDE.

## 2.3 Pour un repartage de l'espace fiscal

Dans le premier chapitre, nous avons vu que le déséquilibre fiscal du fédéralisme canadien est le principal facteur expliquant les périodes de « déficit structurel » qui ont frappé le gouvernement du Québec. Comme il a été maintes fois expliqué par de nombreux spécialistes, le problème fondamental à la base du déséquilibre fiscal réside dans la double distorsion qui existe entre une dynamique des dépenses où ce sont les provinces qui doivent répondre à des besoins prioritaires et croissants et une dynamique des revenus qui favorise le gouvernement fédéral. Dans son *Rapport sur la viabilité financière de 2012*<sup>31</sup>, le Bureau du directeur parlementaire du budget établit sans équivoque que la situation financière du gouvernement fédéral demeurera favorable à long terme alors que les provinces devraient subir une détérioration de leur situation. Sur une période de 25 ans, les revenus budgétaires du gouvernement du Québec croîtront à un rythme de 0,6 point de pourcentage inférieur à celui de ses dépenses. Quant au gouvernement fédéral, la dynamique de ses revenus et de ses dépenses est inverse : la croissance des revenus sera de 1,2 point de pourcentage supérieur à la croissance des dépenses au cours de la même période.

La mesure unilatérale déjà annoncée par le gouvernement Harper de ramener le soutien fédéral au titre du transfert en santé à la croissance du PIB nominal ferait en sorte, à elle seule, d'augmenter le surplus annuel du gouvernement fédéral projeté à 61 milliards \$ d'ici 2030-2031, contre 34 milliards \$ si le facteur de progression du TCS de 6 % était maintenu tout au long de la période prévisionnelle<sup>32</sup>. Les conséquences de cette mesure qui s'ajoute à toutes les mesures précédentes sont catastrophiques pour les finances publiques québécoises. Lors de sa création dans les années 1950, le programme des transferts en santé permettait un partage des coûts à parts égales

30. Voir les actions 8 et 13 du Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) de l'OCDE (<http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-actions-2014.htm>)

31. BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET, *Rapport sur la viabilité financière de 2012*, septembre 2012, Ottawa. <http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/>.

32. FINANCES QUÉBEC, *Budget 2013-2014. Plan budgétaire*, juin 2014, page E-12..

des deux niveaux de gouvernements (50 %). Plus tard, lors de la mise en place du financement des programmes établis en 1977, la part du financement fédéral des dépenses en santé et en éducation postsecondaire des provinces s'est plutôt établie à 25 %. Mais en 2012-2013, les transferts du gouvernement fédéral ne finançaient plus que 21,2 % des dépenses en santé des provinces. Selon les prévisions du Bureau du directeur parlementaire du budget, le désengagement annoncé par le gouvernement Harper en santé ramènera cette part fédérale des dépenses en santé à seulement 17,7 % en moyenne pour la période de 2011-2012 à 2035-2036 et déclinera pour atteindre 13,3 % en moyenne les 25 années suivantes.

Le tableau 2 illustre bien l'ampleur des compressions fédérales. Au seul plan du Transfert canadien en santé pour le Québec, le ministère des Finances évalue qu'au cours des dix prochaines années, les modifications annoncées par le gouvernement Harper entraîneront un manque à gagner cumulé de près de dix milliards de dollars. Ce manque à gagner découle de deux modifications majeures au TCS : la première est la baisse du taux de croissance du transfert qui était fixé à 6 % par année et qui sera basé sur le taux de croissance du PIB nominal à compter de 2016-2017. La deuxième modification prévoit qu'à partir de 2014-2015, les paiements en espèces au titre du TCS seront versés à raison d'un montant égal par habitant au lieu d'un paiement combiné (espèces et points d'impôts). Selon le directeur parlementaire du budget<sup>33</sup>, cette dernière modification profitera largement à l'Alberta et aux Territoires du Nord-Ouest, qui verront ainsi leur paiement en espèce de 2014-2015 croître respectivement de 33,1 % et de 45,5 % comparativement à 2013-2014, alors que la médiane du taux de croissance du transfert en espèce au Québec et dans les autres provinces pour la même période se situe quant à elle à 2,5 %.

**TABEAU 2**  
**Impacts pour le Québec des changements apportés au TCS (en millions de dollars)**

	<b>2014-2015</b>	<b>2017-2018</b>	<b>2020-2021</b>	<b>2024-2025</b>	<b>Cumulatif</b>
<b>Baisse de la croissance</b>	-	-140	-694	-1 793	-6 998
<b>Répartition purement par habitant</b>	-212 <sup>(1)</sup>	-245	-277	-332	-2 953
<b>TOTAL</b>	-212	-385	-971	-2 125	-9 951

<sup>(1)</sup> Si l'engagement fédéral de 2007 avait été maintenu, le Québec recevrait un paiement de protection de 212 M\$ en 2014-2015 afin de ne subir aucune perte.

Source : Budget du Québec, 2014-2015, Plan budgétaire, page F.15

Notons, pour terminer cette section, que le programme fédéral des dépenses de transfert aborde aussi plusieurs autres domaines de juridiction partagée, dont l'habitation et les infrastructures. En matière de logement social, par exemple, les dépenses fédérales ont pris fin de manière abrupte en avril 1993 lors du dernier budget du gouvernement Mulroney. Néanmoins, en vertu des 2 750 conventions d'exploitation qu'elle avait signées entre 1967 à 1993 pour construire 73 000 logements de type HLM publics un peu partout au Québec, la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) participe à hauteur de 65 % de leur frais d'exploitation, le reste étant assumé par la Société d'habitation du Québec (SHQ) et certains offices municipaux d'habitation (OMH) qui en assurent la gestion. Financièrement, le retrait total du financement fédéral du

33. DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET, *Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires 2014-2015*, 19 juin 2014, p. 4

domaine du logement dans la foulée de la fin de ces conventions pourrait signifier une perte de 6,7 milliards \$ pour le Québec. Pour le domaine des infrastructures, nos préoccupations sont abordées dans le chapitre suivant.

### **Pour toutes ces raisons, nous recommandons que le gouvernement du Québec exige :**

**Recommandation 10 :** la suppression des transferts sur la santé et les programmes sociaux et leur remplacement par un repartage de l'espace fiscal pour le Québec, en raison du caractère assuré et prévisible de la source de financement à laquelle ce repartage donnerait ainsi accès, de son caractère inconditionnel et de l'imputabilité accrue qui en résulterait. Pour le nouvel arrangement fiscal souhaité, on peut envisager le rapatriement de 100 % du pouvoir de taxation sur les biens et services (l'une des recommandations du *Rapport Séguin*) ainsi que le transfert d'un certain nombre de points d'impôt sur le revenu. Le rapatriement de 100 % de la taxe sur les biens et service permettrait entre autres de moduler en fonction de la nature des biens taxés comme ceux de luxe, ceux qui sont nuisibles à l'environnement ou à la santé, etc.

**Recommandation 11 :** le rapatriement au Québec de la mission du logement social par le biais d'un transfert de points d'impôt (représentant un montant de 400 millions \$ par année) ou d'une contribution incluse au Transfert canadien en matière de programmes sociaux, somme qui serait indexée à l'indice du coût du logement. Ce montant forfaitaire comprendrait une contribution à la gestion et à la consolidation du bâti existant (les conventions d'exploitation), qui diminuerait graduellement au cours des années, en raison de la fin des conventions, au profit d'une contribution croissante au développement du logement social.

## **2.4 Intégrer des éléments d'écofiscalité pour changer les comportements**

Les problèmes que nous avons abordés sont d'autant plus urgents à solutionner que nous nous sommes aperçus du caractère insoutenable de nos pratiques économiques, trop dépendantes aux énergies fossiles, qui ont un impact désastreux sur le climat, sans parler de la perte de plus en plus importante de la biodiversité. Les économistes ont depuis longtemps identifié le problème : nous sommes dans l'incapacité en tant qu'acteurs économiques de payer les justes prix des externalités que nous produisons. Or, lorsque le marché ne peut tenir compte d'un tel facteur, c'est à l'État de mettre en place les corrections qui s'imposent. Devant l'urgence de la situation et l'inefficacité des actions à la pièce sur l'un ou l'autre des facteurs, nous voyons émerger un peu partout dans le monde l'idée d'une réforme en profondeur de la fiscalité, pour une fiscalité écologique du 21<sup>e</sup> siècle.

Le dernier à réclamer une telle réforme de la fiscalité qui permettrait de refléter plus correctement les coûts environnementaux est le Fonds monétaire international<sup>34</sup>. Trois éléments primordiaux ressortent de ce nouveau rapport du FMI :

■ les pays doivent répercuter les coûts sanitaires et environnementaux de la consommation de carburant sur les prix énergétiques;

34. FMI, « La politique budgétaire pour remédier aux effets de la consommation énergétique sur l'environnement », *Bulletin du FMI : Politique générale*, 31 juillet 2014, <http://www.imf.org/external/French/pubs/ft/survey/so/2014/POL073114AF.htm>

■ l'application de prix appropriés à la consommation énergétique permettrait éventuellement de réduire d'autres impôts;

■ les ministères des Finances peuvent engager des réformes sans attendre une action mondiale.

Selon le rapport du FMI, l'établissement de prix énergétiques appropriés suppose l'élargissement des taxes sur les carburants, déjà bien établies et aisément administrées dans de nombreux pays, à d'autres produits combustibles fossiles, comme le gaz naturel, ou à leurs émissions, et par l'alignement de leurs taux sur le coût des dommages environnementaux. On suggère aussi d'imposer des taxes à la pollution locale, à la congestion et aux accidents. Il faut reconnaître que les taxes proposées par le FMI ne sont pas « homéopathiques » : pour le charbon, par exemple, le rapport propose une taxe correctrice de 3,3 \$/gigajoules (GJ), alors que la moyenne mondiale du prix du charbon est de 5 \$/GJ. Le rapport suggère un prix de 35 \$ la tonne de carbone et évalue les corrections à apporter aux taxes énergétiques existantes pour 175 pays. Pour le Canada, la correction impliquerait une hausse de 0,08 \$ de taxe au carbone, 0,02 \$ pour la pollution de l'air, 0,38 \$ pour la congestion et 0,06 \$ pour les accidents de la route, pour un total de 0,55 \$. Selon leurs estimations, une transition des prix actuels des carburants à des prix efficaces réduirait de 63 % les décès imputables à la pollution produite par la combustion de carburants fossiles, diminuerait de 23 % les émissions de carbone connexes et augmenterait les recettes à hauteur de 2,6 % du PIB.

Dans notre optique, le gouvernement du Québec doit rapidement repenser ses pratiques dans ce domaine. Dans le rapport de la Commission sur les enjeux énergétiques<sup>35</sup>, les commissaires Lanoue et Mousseau ont mis en garde contre les possibles conséquences économiques néfastes du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) en plus de souligner l'incertitude quant aux résultats en matière de réduction de GES. Ceux-ci relèvent que « *le coût très inégal des réductions additionnelles d'émissions en Californie et au Québec* » est susceptible d'entraîner des transferts de flux d'argent du Québec vers la Californie (Rapport, page 20). En effet, les réductions les plus facilement atteignables ont déjà été réalisées en sol québécois, puisque les réductions les moins coûteuses sont celles portant sur la production d'électricité au charbon et au gaz. Ils soulignent également que les droits associés au SPEDE ne représenteraient qu'un faible supplément à payer sur le prix du gaz naturel et des produits pétroliers (1,9 c/m<sup>3</sup> et 1,5 c/l pour un prix de 10 \$/tonnes de CO<sub>2</sub><sup>36</sup>) pour les consommateurs et que leurs effets seront négligeables dans le secteur des transports (Rapport, page 98). C'est pourquoi, ils recommandent la suspension du SPEDE jusqu'à ce que d'autres signataires, en particulier l'Ontario, se joignent à l'initiative et son remplacement par une taxe carbone.

Mais l'importance pour le Québec de changer ses pratiques dans la lutte au réchauffement est d'autant plus évidente que le Canada, qui fait partie du groupe de pays qui offrent une aide fiscale généreuse pour l'exploitation des ressources énergétiques fossiles, neutralise tous ses efforts. Les dépenses fiscales canadiennes pour des énergies fossiles sont principalement réalisées par le gouvernement fédéral et les provinces productrices. Une étude réalisée par EnviroEconomics pour le compte de l'International Institute for Sustainable Development nous permet de lever le voile sur ces dépenses fiscales. Les données de cette étude portent sur l'année 2008. Elles relèvent qu'il existait à ce jour 63 programmes de subventions ou d'aides fiscales destinés à accroître l'exploration

35. LANOUE, Roger et Normand MOUSSEAU, *Maîtriser notre avenir énergétique : Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*, Rapport de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, février 2014, 310 p.

36. Lors de la dernière vente aux enchères, le prix s'est établi à 11,39 \$ la tonne qui est le prix plancher.

et le développement de la production de pétrole. Ces dépenses fiscales prennent la forme de remises d'impôt ou de réduction des redevances. Au total, pour 2008 seulement, ces dépenses fiscales représentaient un montant de 2,84 milliards \$. La part la plus importante provient du gouvernement fédéral (1,4 milliard \$) pour des dépenses liées principalement au soutien de l'industrie des sables bitumineux de l'Alberta. Puisque le Québec représente autour de 18 % des recettes fiscales canadiennes<sup>37</sup>, on peut donc évaluer que les Québécois ont contribué en 2008 à hauteur de 250 millions \$ à ces dépenses fiscales pour soutenir le développement des sables bitumineux. Ces dépenses sont appelées à grimper significativement puisqu'elles sont liées au niveau de production. Dans la mesure où on prévoit multiplier par deux la production pétrolière dérivée des sables bitumineux d'ici 2020, l'étude prévoit que le coût de ces dépenses fiscales doublera d'ici cette date. On peut donc estimer que la contribution des Québécois atteindra 500 millions \$ en 2020. Si l'on fait l'hypothèse d'une croissance linéaire de ces subventions, le coût fiscal total s'élèverait à plus de 4 milliards \$ pour les Québécois pour l'ensemble de la période 2008-2020<sup>38</sup>.

Par ailleurs, l'écofiscalité implique qu'il faut taxer les individus qui peuvent modifier leurs comportements et qui ne sont pas captifs. À la suite d'une question sur la pertinence d'une fiscalité verte, Philippe Aghion indique que la fiscalité écologique destinée à modifier les comportements, par exemple en matière de transport et de consommation énergétique, n'a de sens que si les acteurs concernés disposent d'une réelle alternative<sup>39</sup>, contrairement à la réglementation habituellement ciblée et prescriptive. Les instruments de l'écofiscalité bien conçus et appliqués sont plus transparents que la réglementation : ils indiquent avec précision les biens ou des activités découragés ou encouragés, le degré d'application (taux de taxation, montant des subventions) et les effets d'une politique environnementale sur l'économie.

Prenons par exemple le cas du transport des matières dangereuses comme le pétrole. Les accidents potentiels et statistiquement inévitables sont d'une telle ampleur, qu'historiquement les assurances des compagnies n'ont accepté de couvrir qu'une faible partie des coûts de sinistre. Même si les compagnies voulaient ou devaient se faire imposer par un gouvernement par exemple de s'assurer complètement, plusieurs caractéristiques des marchés de l'assurance rendent peu probable la mise en place de telles protections. En effet, les catastrophes environnementales de l'ampleur de celle du Golf du Mexique (BP) ou de l'Exxon Valdès sont des sinistres peu fréquents qui génèrent des dommages immenses. Ils se retrouvent dans la « queue » de la distribution de probabilités de tels accidents et rendent ainsi difficiles les prédictions et le calcul des primes et des réserves. Par ailleurs, si de telles primes existaient, ce serait un cas de réassurance. Or, les compagnies de réassurance sont au nombre d'une quinzaine à l'échelle mondiale et elles sont toutes plus ou moins exposées à tous les risques de la planète. Les catastrophes environnementales de l'ampleur de celles qui pourraient survenir suite à un déversement sur le Saint-Laurent, par exemple, pourraient mettre en faillite une compagnie si elle était la seule à le couvrir. C'est la raison pour laquelle dans de pareilles situations, le gouvernement devrait prévoir lui-même un fonds lui permettant de se prémunir en cas d'accident, sans négliger pour autant un encadrement strict des activités et des mesures de précaution.

---

37. Maxime Duchesne, *Finance d'un Québec indépendant*, à paraître.

38. LANGLOIS, Pierre et Gilles L. BOURQUE, *Les impacts de la dépendance du Québec au pétrole*, note d'intervention de l'IRÉC, novembre 2011, 6 p. <http://www.irec.net/upload/File/noteintervention11nov2011.pdf>

39. CERCLE REXECODE ET CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE), « Débat : Quelle réforme fiscale pour accélérer le retour de la croissance? » Paris, 9 avril 2014 <http://www.coe-rexecode.fr/public/Rencontres-et-debats/Conferences-debats>



## **Pour toutes ces raisons, nous recommandons que le gouvernement du Québec :**

**Recommandation 12 :** réclame du gouvernement fédéral la fin des subventions au développement des sables bitumineux et un engagement à contribuer au Fonds vert québécois une somme équivalant à la part québécoise des subventions versées jusqu'à maintenant à cette industrie.

**Recommandation 13 :** revoit lui-même les diverses exemptions à la taxe sur les carburants, dont le coût (dépenses fiscales) est évalué à 262 millions \$ en 2013.

**Recommandation 14 :** envisage la suspension du SPEDE jusqu'à ce que d'autres signataires en particulier l'Ontario se joignent à l'initiative et envisage en contrepartie d'accroître la taxe sur l'essence d'au moins 2 cents/litre pendant cinq ans pour mieux capitaliser la portion transports collectifs du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) avec l'objectif de réserver 30 % des dépenses du FORT au transport collectif de manière à établir un rééquilibrage entre le transport routier et le transport collectif par l'ajout d'investissements dans le développement du transport collectif plutôt que par le retrait de l'un au profit de l'autre.

**Recommandation 15 :** impose une taxe sur le transport des matières dangereuses (par camion, train ou pipeline), avec un taux ajusté à la quantité, la qualité (dont l'intensité carbone des carburants) et la destination (au Québec ou à l'extérieur). La proposition vise, à la fois, à créer un fonds en cas d'accident et à internaliser les risques environnementaux dans les coûts de production. À titre d'illustration, une taxe de 10 \$ le baril de pétrole (soit de 0,06 \$ le litre) pour le transport des sables bitumineux permettrait de générer des recettes potentielles de 5,2 milliards \$ par année pour le gouvernement (Énergie Est : 1,1 million de barils par jour; Sarnia-Montréal : 300 000 par jour; terminal Kildair : 475 000 par mois).

**Recommandation 16 :** instaure une taxe à la congestion (péages) sur les ponts autour de l'île de Montréal et Laval, autant à l'entrée qu'à la sortie. Selon les estimations de D. Hanna, une taxe de 2 \$ pourrait engranger des revenus annuels de 800 millions \$<sup>40</sup>. Selon Projet Montréal, un péage modulé en fonction du trafic (selon différents paliers de prix en fonction des heures de circulation, mais gratuit en soirée et la fin de semaine) engrangerait des revenus de 500 millions \$ dont les surplus devraient servir à financer, à parts égales, le transport en commun et les infrastructures routières (200 millions \$ chacun)<sup>41</sup>.

40. HANNA, David, *Les taxes sur les produits pétroliers sont-elles suffisantes ou faut-il recourir aussi au péage urbain pour financer les transports urbains et répondre aux enjeux urbains?* Forum URBA 2015 [http://www.forumurba2015.com/3\\_colloques/2011\\_financement\\_transports\\_commun/PPT/03\\_David%20Hanna.ppt.pdf](http://www.forumurba2015.com/3_colloques/2011_financement_transports_commun/PPT/03_David%20Hanna.ppt.pdf)

41. PROJET MONTRÉAL, *Fonds pour le transport en commun. Un péage métropolitain sur les ponts*, mars 2012, 20 p. [http://projetmontreal.org/files/MEM\\_PM\\_PDM\\_PEAGE.pdf](http://projetmontreal.org/files/MEM_PM_PDM_PEAGE.pdf)

# Quelle politique économique globale?

Toute réforme de la fiscalité devrait s'insérer dans un ensemble plus global d'ajustement des politiques économiques. Modifier un de ses éléments de base, sans évaluer les modifications qui peuvent s'ensuivre sur son environnement relève d'une gestion inefficace. La mise en place d'une réforme importante de la fiscalité exige de tenir compte des divers enjeux socio-économiques touchant la population, la compétitivité des entreprises ainsi que de la nécessaire transition écologique de l'économie. C'est pourquoi, dans les sections suivantes, nous allons proposer des stratégies macroéconomiques de croissance du PIB et de l'emploi qui permettraient d'accompagner une réforme de la fiscalité tenant compte de la demande globale, de la compétitivité et de la lutte transition écologique de l'économie.

### 3.1 Tenir compte de la demande globale

Lorsque le gouvernement et certains experts prétendent vouloir soutenir la croissance économique et l'emploi en purgeant les dépenses publiques de 4 milliards \$ et en multipliant les tarifs de toutes sortes, ils s'enfoncent dans l'illusion idéologique et la pensée magique. Dans le contexte actuel, on ne peut pas penser soutenir l'activité économique tout en coupant aveuglément dans les services. La très importante baisse des dépenses publiques programmée pour les deux prochaines années pour aboutir au déficit zéro va peser de façon significative sur la demande intérieure. Implicitement, on croit que la diminution des dépenses va permettre de diminuer le fardeau fiscal des entreprises et d'améliorer leur compétitivité, ce qui leur permettrait d'exporter, d'investir et d'embaucher. C'est le crédo libéral. Il peut fonctionner lorsque tous les autres pays dépensent, mais il reste inefficace si l'austérité est généralisée

L'exemple des politiques d'austérité qui conduisent l'Europe dans un quasi-état de récession permanente devrait nous faire réfléchir. Non seulement l'Union européenne a de la difficulté à sortir de ce cercle vicieux d'une austérité qui plombe l'économie, mais elle est en train de jouer un rôle significatif dans le ralentissement des économies émergentes, ce qui risque de faire basculer l'économie mondiale dans la récession. Dans ce contexte, la politique d'austérité du gouvernement du Québec va nous conduire tout droit dans ce dangereux maelstrom. En voulant plafonner à 1,8 pour cent la croissance des dépenses publiques en 2014-2015 et à seulement 0,7 % en 2015-2016 (la hausse moyenne était de 4,1 % entre 2003 et 2014), en étendant le gel des effectifs dans l'administration publique aux réseaux de la santé et de l'éducation, c'est le scénario de la déprime qui se prépare.

Après plus d'une décennie de compressions dans la fonction publique, marquée par de multiples bouleversements organisationnels et des restrictions budgétaires draconiennes, menant à l'atrophie des effectifs et à la dépréciation des expertises avec les conséquences que l'on connaît, plusieurs ministères obtiendront encore moins d'argent cette année. Le tableau suivant indique les compressions du premier budget Leita (2014-2015). En proportion, les plus grandes coupures se font au ministère du Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements

climatiques (-19,4 %) alors qu'en valeur absolue, ce sont les mesures d'aide à l'emploi qui sont les plus frappées (92 M\$).

**TABEAU 3**  
**Certaines coupures du budget Leita**

Ministère	Baisse en M\$	Baisse en %
Agriculture, Pêcherie et Alimentation	13,8	1,3
Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques	37,9	<b>19,4</b>
Emploi et Solidarité sociale	<b>92,5</b>	2,1
Relations internationales et Francophonie	10,1	9,6
Sécurité publique	74,5	5,6
Tourisme	3,7	2,8
Transport	18,7	2,6
Travail	3,8	4,0

Lorsque le premier ministre Philippe Couillard dit s'inquiéter<sup>42</sup> du fait que le Québec ne profite pas de la reprise, il laisse sous-entendre que la raison pour laquelle le crédo libéral ne fonctionne pas serait le fameux déficit structurel des dépenses, dont nous avons infirmé la réalité en introduction et ailleurs. Mais de quelle reprise parle-t-on au juste? Le Canada comme le Québec a peut-être regagné les emplois perdus pendant la Grande Récession, mais il est très loin d'être revenu au taux d'emploi de 2008 (63,7 %). Après être descendu aussi bas que 61,3 %, ce taux a remonté de peine et misère à 62 % en 2013, puis est redescendu à 61,5 % aujourd'hui. L'écart entre le taux d'emploi actuel et celui de 2008 représente un manque de 665 000 emplois<sup>43</sup>. Les États-Unis connaissent eux-mêmes un cycle haussier particulièrement erratique lorsqu'on le compare aux cycles précédents. Six ans après la récession de 2008, le niveau de l'emploi des États-Unis n'a rejoint qu'en mai der-

42. SALVET, Jean-Marc Salvét, « Le régime de retraite des députés doit être revu, soutient Couillard », *Le Soleil*, 21 juillet 2014. Un extrait : « Classiquement, lorsque les États-Unis reprennent, le Canada a toujours repris de façon presque automatique. Il semble que cet automatisme ne soit plus aussi direct. Je pense que ça, c'est préoccupant... » <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201407/20/01-4785347-le-regime-de-retraite-des-deputes-doit-etre-revu-soutient-couillard.php>.

43. STANDFORD, Jim, *Austerity Bites, Employment Rate Falls Again*, The Progressive Economics Forum, 19 mai 2014 <http://www.progressive-economics.ca/2014/05/09/austerity-bites-employment-rate-falls-again/>



nier celui d'avant-crise et le salaire moyen peine à monter, preuve que la reprise n'est pas ce qu'elle devrait être<sup>44</sup>.

Par ailleurs, la - toute relative - meilleure performance économique de nos voisins (États-Unis et Ontario) est directement liée à leur plus imposant déficit budgétaire que celui du Québec. Ils atteignent des sommets inégalés. Aux États-Unis, le déficit des administrations publiques, qui atteignait 14,7 % du PIB en 2009, devrait s'établir à 6,4 % en 2014. Le budget de l'Ontario devrait atteindre un déficit de 12,5 Md\$ en 2014-2015 (5,3 fois plus que le Québec), avec une cible de l'atteinte du déficit zéro en 2018 seulement (mais plusieurs analystes en doutent). Normal, donc, que leur croissance soit légèrement meilleure que celle du Québec! Mais ce qui est important à retenir c'est que, dans les deux cas, la reprise économique qui fait l'envie de monsieur Couillard est fortement tributaire de stratégies volontaristes de développement industriel. Ainsi, plutôt que de s'enfermer dans l'idéologie de l'austérité comme le fait le Québec, nos voisins combinent des politiques de la demande et de l'offre dans une stratégie de transition vers une économie du 21<sup>e</sup> siècle. De plus, ils prennent les moyens pour maximiser les retombées locales de ces stratégies (en particulier dans les domaines reliés à la transition vers une économie verte).

Dans ce contexte, nous rejetons de façon catégorique le crédo libéral de l'austérité à tout prix qui ne fait qu'enfoncer l'économie dans la stagnation et dégrader les conditions d'emploi des travailleurs du Québec. Depuis que le gouvernement a formulé les grandes lignes de la politique d'austérité qu'il va conduire pour les deux prochaines années, l'économie québécoise a replongé dans une léthargie inquiétante. Le miracle économique annoncé s'est plutôt traduit par une perte de 49 100 emplois à temps plein depuis son élection en avril dernier et une croissance au deuxième trimestre de 0,7 % en taux annualisé (contre 3,1 % pour l'économie canadienne). La situation est telle que le ministre Leita, qui vient de reconnaître qu'il s'est trompé et qu'il a raté sa cible, devra présenter de nouvelles mesures budgétaires ou fiscales pour faire face à la baisse de l'activité économique et à la diminution conséquente des revenus autonomes du gouvernement. C'est le cercle vicieux austérité/récession qui s'emballe. Il faut être particulièrement perspicace pour voir les résultats tangibles de l'effet libéral sur l'économie dont parle le ministre Daoust en commentant les statistiques...

La conjoncture globale devrait plutôt inciter le gouvernement à maintenir et même accroître ses dépenses dans les infrastructures économiques et sociales, en particulier dans les domaines de l'éducation et la recherche, pour donner à l'économie québécoise les moyens d'une croissance durable. Cela est d'autant plus important qu'en raison des changements climatiques, nos infrastructures vieillissantes et mal entretenues continueront à être mises à rude épreuve. À ce propos, il faut retenir le fait que le régime fédéral actuel ne fait que contrecarrer les efforts du Québec dans ce domaine. Le programme québécois d'infrastructures (PQI) du gouvernement Couillard (90 milliards \$ sur dix ans) représente une contribution moyenne de 2 % du PIB<sup>44</sup>. La moyenne des provinces canadiennes tourne autour de 3 %. Selon la première ministre de l'Ontario, Kathleen Wynne, un

44. GÉNÉREUX, Francis, « Le long rattrapage du marché du travail américain », *Point de vue économique*, Desjardins études économiques, 12 juin 2014, 3 p. <http://www.desjardins.com/ressources/pdf/pv140612-f.pdf?resVer=1402571963000>

45. Notons que pour le seul secteur des infrastructures routières, les dépenses québécoises ont été supérieures à 1,5 % du PIB du début des années 1960 jusqu'au milieu des années 1980, atteignant un sommet de 2,17 % en 1975 alors que dans le plan Couillard, elles ne représentent plus que 0,7 %. Voir PERREault, Mathieu et Gilles L. BOURQUE, *Évolution du transport routier au Québec : la crise d'un paradigme*, rapport de l'IRÉC, avril 2014, 63 p. [http://www.irec.net/upload/File/rapportderechercheinfrastructureroutiereavril\\_2014.pdf](http://www.irec.net/upload/File/rapportderechercheinfrastructureroutiereavril_2014.pdf)

programme d'investissement combiné équivalant à 5 % du PIB permettait de construire et d'entretenir les infrastructures canadiennes de façon adéquate<sup>46</sup>. Or, le récent programme fédéral de 70 milliards \$ sur dix ans pour l'ensemble du Canada ne représente qu'une contribution d'un demi de 1 % du PIB. D'où la demande de la première ministre de l'Ontario au gouvernement Harper de multiplier par quatre son effort pour le faire passer à 30 milliards \$ annuellement, soit l'équivalent de 2 % du PIB<sup>47</sup>.

Pour les mêmes raisons, le Québec ne profite pas comme il devrait de l'effet de stabilisateur automatique des programmes de transfert vers les ménages, tel que l'assurance-emploi. En raison de la politique fédérale qui a fortement diminué la couverture de ce programme, les impacts positifs sur la demande des ménages lorsque la situation économique se détériore sont grandement réduits alors que les impacts positifs sur les finances publiques lorsque la situation économique s'améliore (hausse des recettes fiscales et baisse des transferts aux ménages) sont carrément annulés par la politique fédérale de coupures dans les transferts vers les provinces.

### **Pour toutes ces raisons, nous recommandons que :**

**Recommandation 17 :** le gouvernement du Québec s'engage dans une politique économique plus favorable à la demande domestique pour soutenir le potentiel de croissance de l'économie à long terme, en particulier par le biais d'un ambitieux programme d'investissement dans les infrastructures en visant d'atteindre un effort combiné fédéral-provincial de 5 % du PIB.

**Recommandation 18 :** le gouvernement du Québec adapte sa participation au programme CÉLI (voir la proposition no 4) en remplaçant les véhicules de placement permis actuellement (certificats de placement garanti, fonds communs de placement, obligations, titres cotés en bourse, etc.) par un véhicule unique, le compte CÉLI HD, qui représenterait une épargne à faible coût dédiée à la transition écologique dans le secteur de l'habitation, en permettant de relancer les modalités de financement des programmes de logements sociaux (120 000 sur 20 ans) et de rénovation écoénergétique (un million de logements sur 20 ans).

## **3.2 Tenir compte de la compétitivité et de la transition écologique**

Dans la foulée de ce qui a été dit dans la section précédente, nous ne croyons pas que les recettes du crédo libéral pourront permettre de répondre aux véritables enjeux liés à la compétitivité de l'économie québécoise. Car il faut bien comprendre que les « vraies affaires » dans ce domaine ne sont pas celles auxquelles le gouvernement nous dit vouloir répondre. Selon l'économiste Serge Coulombe, professeur d'économie à l'Université d'Ottawa, le vrai problème du manque de compétitivité des entreprises québécoises relève du boom pétrolier canadien (la part des ressources naturelles dans les exportations canadiennes a plus que doublé entre 2002 et 2008, passant de 15,5 % à 32,9 % et de la non-intervention de la banque centrale.

46. DE GRANDPRÉ, Hugo, « Financement des infrastructures : Ottawa ferme la porte aux provinces », *La Presse*, 25 août 2014 <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201408/24/01-4794274-finance-ment-des-infrastructures-ottawa-ferme-la-porte-aux-provinces>

47. BABBAGE, Maria, « Wynne wants feds to spend \$30 billion on infrastructure each year », *Global News*, 6 août 2014 <http://globalnews.ca/news/1494117/premier-wynne-wants-more-infrastructure-money-from-feds/>

Au cours de la dernière décennie, nous dit l'économiste dans le chapitre d'un ouvrage récent<sup>48</sup>, le prix des ressources naturelles a explosé et le Canada a exploité ce filon en augmentant drastiquement l'exportation de ses ressources, entraînant l'appréciation du dollar canadien la plus forte de son histoire. Au cours de la même période, la part de produits manufacturés dans les exportations québécoises a chuté de huit points, pour s'établir à 20,8 % en 2008. Cette baisse s'est traduite par une perte de plus de 100 000 emplois dans ce secteur! Entre 2002 et 2008, Serge Coulombe et ses collègues ont évalué que 86 % des pertes d'emploi du secteur manufacturier s'expliqueraient par la variation du taux de change, le reste étant attribué à la concurrence accrue des autres pays comme la Chine ou le Mexique. Pas besoin d'avoir un prix Nobel en économie pour comprendre que l'augmentation dramatique des exportations de pétrole de l'Alberta grâce à l'oléoduc de TransCanada va avoir un effet dopant sur le dollar canadien mettant encore plus à mal la compétitivité de l'économie québécoise. De là, l'importance de notre recommandation 14 qui est d'imposer une taxe importante au transport des énergies fossiles sur le territoire québécois pour, à la fois, augmenter le prix à l'exportation de la ressource et compenser ses impacts négatifs sur l'économie du Québec.

En dépit des faits, l'équipe économique du gouvernement Couillard s'entête à atteindre le plus rapidement possible l'équilibre budgétaire, en comprimant ou en faisant disparaître les aides sectorielles aux entreprises, tout en voulant baisser encore plus leur fiscalité. Nous l'avons amplement démontré précédemment, la fiscalité canadienne et québécoise ne pose aucun problème à la compétitivité des entreprises. Ce qui s'annonce, c'est plutôt le risque grandissant d'assister à une surenchère des stratégies fiscales non coopératives, où chaque État cherche à améliorer sa performance économique aux dépens des autres. Deux logiques concourent à de telles stratégies agressives : une logique de dévaluation fiscale visant à réduire le fardeau des entreprises pour améliorer leur compétitivité axée sur les prix; une logique d'attractivité fiscale visant à attirer sur le territoire national les facteurs de production les plus rares<sup>49</sup>.

Notre analyse nous amène plutôt à penser que le fait de couper fortement dans les dépenses fiscales aux entreprises ne serait pas profitable à moyen et long terme. Dans le contexte actuel, il faut agir avec circonspection. Or, à ce propos, il y a tout lieu d'exprimer des craintes à la suite des propos du ministre Daoust<sup>50</sup> : « *Si on faisait en sorte de créer un environnement fiscal attrayant pour toutes les entreprises, est-ce qu'on n'en attirerait pas plus qu'en choisissant nous-mêmes les secteurs à privilégier?* » Autrement dit, fini les politiques industrielles, laissons faire le marché qui sait mieux que l'État choisir les entreprises les plus performantes. Le cas d'Electrolux ne constitue-t-il pas un contre-exemple de poids? Avec un bilan fiscal aussi favorable aux entreprises, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, il est légitime de se questionner sur les avantages fiscaux à leur accorder. C'est justement à l'État d'agir en fonction du bien commun plutôt qu'en s'en remettant au marché.

Le gouvernement doit mieux cibler les crédits d'impôt aux entreprises en privilégiant les entreprises et les secteurs en concurrence internationale ainsi que les entreprises qui choisissent de réinvestir leurs excédents plutôt que celles qui les redistribuent à leurs actionnaires. L'étude de

48. GODBOUT, Luc et Marcelin JOANIS, sous la dir. de. *Le Québec économique*, PUL, 2014, 592 p.

49. ANTONIN, Céline, Félix DE LIÈGE et Vincent TOUZÉ, *Évolution de la fiscalité en Europe entre 2000 et 2012 : Quelques éléments d'analyse*, Les notes, OFCE, 25 juillet 2014, 14 p. <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/evolution-de-la-fiscalite-en-europe-entre-2000-et-2012-quelques-elements-danalyse/>

50. LAROCQUE, Sylvain, « Aide aux entreprises : Daoust remet en question les secteurs chouchous », *La Presse*, 12 juillet 2014, <http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201407/11/01-4783186-aide-aux-entreprises-daoust-remet-en-question-les-secteurs-chouchous.php>

KPMG est assez éloquente en ce domaine. Il y a de la marge pour augmenter la contribution des entreprises à la longue et couteuse période de transition qui s'ouvre devant nous et qui permettra à l'économie québécoise de s'adapter aux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle. Lorsque l'on constate que l'Ontario se donne un programme d'investissements de 29 Md\$ pour le transport collectif pour les dix prochaines années, le Québec risque de voir se détériorer sa compétitivité s'il ne planifie pas lui-même un ambitieux projet d'investissement public dans l'économie du futur. Alors que le gouvernement fédéral fait tout en son pouvoir pour que le Canada s'enferme dans les contraintes d'une économie intense en carbone, il est urgent pour le Québec de se donner une feuille de route pour changer de paradigme.

À cette fin, le gouvernement doit d'abord formuler un *Plan d'action sur les changements climatiques sur l'horizon 2050* avec des cibles intermédiaires précises (PACC 2020, 2030 et 2040) et un processus de suivi annuel et détaillé de son état d'avancement. C'est à partir de ce plan directeur que doivent être conçus les objectifs et les moyens de la transition écologique de l'économie du Québec. Cette transition implique qu'un ensemble de politiques soit mis en œuvre et qu'on procède à un changement de perspective : nous n'avons pas à nous demander, a priori, comment la croissance de la productivité réduite au seul progrès technique peut contribuer à la transition, mais plutôt ce que la transition écologique peut apporter à un véritable saut de productivité soutenable de l'économie québécoise. Un ambitieux programme d'efficacité énergétique des bâtiments, l'électrification des transports collectifs et une nouvelle fiscalité verte visant une transformation du profil de consommation des ménages et des entreprises vers des produits et des services à faible intensité carbone, sont autant de mesures politiques qu'il faudrait prendre pour réaliser ce changement.

## **Pour toutes ces raisons, nous recommandons que le gouvernement du Québec :**

**Recommandation 19** : se dote d'une politique d'offre pour soutenir le développement d'une productivité soutenable et en ce sens accorder une priorité aux efforts de transition écologique de l'économie par **premièrement**, le choix de stratégies sectorielles pertinentes (dont l'électrification des transports, l'utilisation efficace de la biomasse, l'efficacité énergétique, l'habitation durable); et **deuxièmement**, par la mise sur pied d'un plan de développement des entreprises du secteur des technologies vertes comprenant par exemple un crédit élargi d'impôt à la R&D aux dépenses associées à leur commercialisation et un programme visant à accélérer l'amortissement des actifs reliés à l'acquisition de technologies propres.

# Conclusion

Il faut reconnaître que le contexte international actuel pose un ensemble de contraintes et d'enjeux particulièrement complexes. Les économies nationales sont confrontées à des choix difficiles. Mais c'est aussi le moment de saisir les occasions favorables qui sont offertes. Nous en avons identifié quelques-unes dans ce mémoire, mais il en est une que nous n'avons pas explicitement abordée et qui mérite une attention particulière : l'occasion pour l'État québécois de rehausser sa crédibilité fortement remise en cause au cours des dernières années.

Toute réforme de la fiscalité va bien au-delà des seules questions de techniques financières. Le système fiscal n'est pas isolé des autres institutions, il en est complètement solidaire, il fait corps avec elles. Modifier un de ses éléments sans évaluer les modifications qui peuvent s'ensuivre sur son environnement relève soit de l'idéologie voire de l'amateurisme, soit d'une conception étriquée de la fiscalité. Or justement, depuis quelques années nous passons sans débat et sans réflexion poussée « *d'une symbolique fiscale largement acceptée et partagée, celle de la réalisation du bien commun par l'impôt, un prélèvement entendu comme une contribution nécessaire à l'organisation de la vie collective*<sup>51</sup> » à une vision éclatée, apparue avec la poussée libérale des années 1980, où domine l'idée de l'impôt à la carte comme prix du service rendu par le biais de tarifs déterminés. L'exemple du ballon d'essai concernant la progressivité du paiement des parents aux CPE est à cet égard tout à fait symptomatique de cette conception de la fiscalité : plutôt que d'envisager d'augmenter l'impôt progressif sur le revenu pour financer une politique qui profite à l'ensemble de la société, on choisit d'augmenter à la carte les tarifs des utilisateurs selon les revenus des parents d'enfants en bas âges. En dernière analyse, on se rend compte que ce sont les 3 % des plus riches ayant des préférences pour les services privés qui sont les éléments porteurs et les gagnants de cette nouvelle vision de « l'affranchissement fiscal » à la carte. Il apparaît ainsi évident que ce sont les groupes d'intérêts du 3 % et des entreprises qui imposent leur ordre du jour à ce gouvernement.

Un rapport de l'OCDE mentionné précédemment portant sur les inégalités dans les pays membres est très clair : les tendances actuelles de croissance des inégalités coïncident avec, entre autres, le changement graduel des normes sociales, notamment en matière d'impôt. Dans presque tous les pays industrialisés, on a vu se réduire l'effet redistributif de la fiscalité. Le taux marginal d'impôt s'appliquant aux tranches supérieures de revenus des particuliers est ainsi passé d'une moyenne de 66 % en 1981 à 41 % en 2008. Nous l'avons déjà mentionné, Paul Krugman, le célèbre économiste étatsunien, Prix Nobel d'économie en 2008, fait plutôt remarquer qu'au cours du New Deal, les taux marginaux d'imposition aux États-Unis se sont élevés à plus de 80 % et le capitalisme n'a pas été tué. Au contraire même, en payant une telle juste part, ils ont permis à la société étatsunienne de se sortir du marasme et de soutenir la constitution d'une classe moyenne forte.

Le fond du problème est ailleurs et de ce fait sa solution aussi. Les gouvernements qui choisissent d'adopter des politiques budgétaires très restrictives, malgré la faiblesse de l'activité, s'enferment dans une vision du monde apparue dans la foulée du Reaganisme aux États-Unis, une vision que la crise financière de 2008 aurait pourtant dû renvoyer définitivement dans la poubelle

51. BOUVIER, Michel « Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de "l'État intelligent" » *Revue française de finances publiques* no 108, octobre 2009 [http://www.fondafip.org/c\\_\\_5\\_211\\_\\_La\\_revue.htmno 108 l?num=108](http://www.fondafip.org/c__5_211__La_revue.htmno 108 l?num=108)

de l'Histoire. Plutôt que de s'attaquer aux privilèges des grandes entreprises et du 3 % des plus riches, ces politiques d'austérité ont un effet dépressif sur la demande intérieure avec la baisse des salaires réels et de la protection sociale. Du coup, les ménages ne consomment plus qu'en s'endettant davantage et, par voie de conséquence, les entreprises, malgré des profits qui remontent et des taux d'intérêt très bas, préfèrent miser sur les rendements de leurs actifs liquides sur les marchés financiers plutôt que dans l'économie réelle.

Mais le Québec a en plus l'immense désavantage d'être encore partie prenante d'un régime fédéral dysfonctionnel qui a choisi, depuis le milieu des années 1990, de repositionner le Canada comme le pays avec le fardeau fiscal parmi les plus bas des pays de l'OCDE. Il y est parvenu de façon unilatérale, en coupant les transferts aux provinces, imposant à celles-ci, et en particulier au Québec, de suivre la même voie insoutenable. Cette stratégie fédérale est la principale cause des crises des finances publiques, tant au fédéral que dans les provinces, qui se sont succédé depuis les années 1990. Il serait temps de saisir l'occasion de récupérer tout l'espace fiscal libéré par le fédéral. Le gouvernement du Québec servirait mieux l'intérêt national en tenant des revendications fermes à l'endroit d'Ottawa.

En présentant plutôt ces décisions unilatérales du fédéral comme des contraintes incontournables, le gouvernement du Québec choisit explicitement de se soumettre à leur stratégie. Or, nous pensons que le Québec devrait plutôt profiter de cette occasion afin que les citoyens puissent véritablement formuler le type de projet social auquel ils désirent adhérer. En ce sens, le rôle du gouvernement devrait être de fournir aux citoyens les outils pour évaluer les coûts des services publics auxquels ils s'attendent et pour établir l'arrangement fiscal le plus responsable d'un point de vue économique, social et environnemental pour le financer. En matière de politiques publiques, il n'y a pas d'autres fatalités que celles devant lesquelles démissionne la volonté de ceux et celles qui gouvernent.



# Liste des recommandations

## Nos recommandations afin que le gouvernement du Québec :

### 1. Pour une progressivité plus forte de l'impôt

**Recommandation 1 :** augmente la progressivité de l'impôt sur le revenu en ajoutant deux paliers supplémentaires d'imposition comme l'avait proposé l'ancien ministre des Finances Nicolas Marceau, soit 28 % pour les revenus de 130 000 \$ à 250 000 \$, et 31 % pour revenus de 250 000 \$ et plus en remplacement du 25,75 % pour les revenus de plus de 100 970 \$.

**Recommandation 2 :** envisage d'imposer une proportion allant de 50 % à 100 % des gains en capital selon une durée de détention des actifs à convenir. Cette modification devrait, selon nous, apporter plus de stabilité en décourageant la spéculation tout en imposant moins l'inflation. Rappelons que le taux d'inclusion des gains en capital est passé graduellement de 50 % à 75 % à la fin des années 90, période de forts déficits et a été abaissé de nouveau à 50 % en 2000, alors que le gouvernement fédéral affichait d'importants surplus. De plus, le gouvernement devrait aussi envisager l'imposition des gains en capital sur la résidence principale avec une déduction à vie qui pourrait être de l'ordre de 100 000 \$ ou 200 000 \$ au taux d'inclusion correspondant à la durée de détention.

**Recommandation 3 :** envisage de moduler le crédit d'impôt pour dividendes à un taux qui refléterait de manière plus précise le taux réel d'imposition de l'entreprise ou du secteur d'activité de l'entreprise émettrice. Le crédit d'impôt pour dividendes se justifie par le fait que les dividendes sont versés à partir de revenus déjà imposés des entreprises. Or certaines entreprises réussissant à diminuer substantiellement leur taux effectif d'imposition, un taux de crédit d'impôt uniforme nuit alors à l'équité fiscale que cette mesure devait procurer. Le gouvernement pourrait aussi envisager de moduler le crédit d'impôt à un taux proportionnel au réinvestissement des profits de l'entreprise au Québec. Plus l'entreprise réinvestit au Québec et plus ses actionnaires bénéficient d'un taux avantageux d'imposition sur les dividendes.

**Recommandation 4 :** permette l'investissement dans un CÉLI jusqu'à concurrence de 30 000 \$ à vie pour chaque contribuable.

### 2. Pour une fiscalité des entreprises plus cohérente et efficace

**Recommandation 5 :** établisse les nouvelles priorités en termes de développement des secteurs stratégiques de l'économie québécoise et tienne compte de ces priorités dans la réforme de la fiscalité des entreprises.

**Recommandation 6 :** revoit le bilan fiscal des entreprises (recettes et dépenses fiscales et budgétaires) en établissant un impôt minimum sur les profits, en ajustant à la hausse les taux d'imposition selon l'utilisation des profits (profits réinvestis ou redistribués) et les spécificités sectorielles (imposition plus élevée pour les secteurs protégés de la concurrence internationale et pour le secteur bancaire).

**Recommandation 7 :** développe l'expertise des fonctionnaires de Revenu Québec dans la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (dumping fiscal, paradis fiscaux et pratiques massives d'« optimisation ») en participant plus activement (statut d'observateur) aux initiatives et activités de la communauté internationale dans ce domaine (en particulier dans le cadre du BEPS de l'OCDE).

**Recommandation 8 :** soutient par tous les moyens en sa disposition la proposition d'une imposition unitaire des entreprises transnationales avec une formule de répartition reposant sur un facteur reconnu (ventes, actifs, masse salariale, emplois) et une reddition de compte pays par pays.

**Recommandation 9 :** pour éviter que se reproduisent des situations comme celle d'Aveos à Montréal ou des Chantiers maritimes Davie à Lévis, qu'il exclut de ses appels d'offres toutes les firmes dont le siège social est dans un paradis fiscal inscrit à la liste de l'OCDE.

### 3. Pour un repartage de l'espace fiscal

**Recommandation 10 :** la suppression des transferts sur la santé et les programmes sociaux et leur remplacement par un repartage de l'espace fiscal pour le Québec, en raison du caractère assuré et prévisible de la source de financement à laquelle ce repartage donnerait ainsi accès, de son caractère inconditionnel et de l'imputabilité accrue qui en résulterait. Parmi les nouvelles mesures fiscales souhaitées, on peut envisager le rapatriement de 100 % du pouvoir de taxation sur les biens et services (l'une des recommandations du *Rapport Séguin*) ainsi que le transfert d'un certain nombre de points d'impôt sur le revenu. Le rapatriement de 100 % de la taxe sur les biens et service permettrait entre autres de moduler en fonction de la nature des biens taxés de luxe, nuisibles à l'environnement ou à la santé, etc.

**Recommandation 11 :** le rapatriement au Québec de la mission du logement social par le biais d'un transfert de points d'impôt (représentant un montant de 400 millions \$ par année) ou d'une contribution incluse au Transfert canadien en matière de programmes sociaux, somme qui serait indexée à l'indice du coût du logement. Ce montant forfaitaire comprendrait une contribution à la gestion et la consolidation du bâti existant (les conventions d'exploitation), qui diminuerait graduellement au cours des années, en raison de la fin des conventions, au profit d'une contribution croissante au développement du logement social.

### 4. Intégrer des éléments d'écofiscalité

**Recommandation 12 :** réclame du gouvernement fédéral la fin des subventions au développement des sables bitumineux et un engagement à contribuer au Fonds vert québécois une somme équivalente à la part québécoise des subventions versées jusqu'à maintenant à cette industrie.

**Recommandation 13 :** revoit lui-même les diverses exemptions à la taxe sur les carburants, dont le coût (dépenses fiscales) est évalué à 262 millions \$ en 2013.

**Recommandation 14 :** envisage la suspension du SPEDE jusqu'à ce que d'autres signataires en particulier l'Ontario se joignent à l'initiative et, en contrepartie, accroît la taxe sur l'essence d'au moins 2 cents/litre pendant cinq ans pour mieux capitaliser la portion transports collectifs du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), avec l'objectif de réserver 30 % des dépenses du FORT au transport collectif, de manière à établir un rééquilibrage entre le transport routier et le



transport collectif par l'ajout d'investissements dans le développement du transport collectif plutôt que par le retrait de l'un à l'autre.

**Recommandation 15 :** impose une taxe sur le transport des matières dangereuses (par camion, train ou pipeline), avec un taux ajusté à la quantité, la qualité (dont l'intensité carbone des carburants) et la destination au Québec ou à l'extérieur. La proposition vise à créer un fonds en cas d'accident et à internaliser les risques environnementaux dans les coûts de production. À titre d'illustration, une taxe de 10 \$ le baril de pétrole (soit de 0,06 \$ le litre) pour le transport des sables bitumineux permettrait de générer des recettes potentielles de 5,2 milliards \$ par année pour le gouvernement (Énergie Est : 1,1 million de barils par jour; Sarnia-Montréal : 300 000 par jour; terminal Kildair : 475 000 par mois).

**Recommandation 16 :** instaure une taxe à la congestion (péages) sur les ponts autour de l'île de Montréal et Laval, autant à l'entrée qu'à la sortie. Selon les estimations de D. Hanna, une taxe de 2 \$ pourrait engranger des revenus annuels de 800 millions \$. Selon Projet Montréal, un péage modulé en fonction du trafic (selon différents paliers de prix en fonction des heures de circulation, mais gratuit en soirée et la fin de semaine) engrangerait des revenus de 500 millions \$ dont les surplus devraient servir à financer, à parts égales, le transport en commun et les infrastructures routières (200 millions \$ chacun).

## 5. Tenir compte de la demande globale

**Recommandation 17 :** le gouvernement du Québec s'engage dans une politique économique plus favorable à la demande domestique pour soutenir le potentiel de croissance de l'économie à long terme, en particulier par le biais d'un ambitieux programme d'investissement dans les infrastructures en visant d'atteindre un effort combiné fédéral-provincial de 5 % du PIB.

**Recommandation 18 :** le gouvernement du Québec adapte sa participation au programme CÉLI (voir la proposition no 4) en remplaçant les véhicules de placement permis actuellement (certificats de placement garanti, fonds communs de placement, obligations, titres cotés en bourse, etc.) par un véhicule unique, le compte CÉLI HD, qui représenterait une épargne à faible coût dédiée à la transition écologique dans le secteur de l'habitation permettant de relancer les modalités de financement des programmes de logements sociaux (120 000 sur 20 ans) et de rénovation écoénergétique (un million de logements sur 20 ans).

## 6. Tenir compte de la compétitivité et de la transition écologique

**Recommandation 19 :** se dote d'une politique d'offre pour soutenir le développement d'une productivité soutenable et en ce sens affirmer une priorité aux efforts de transition écologique de l'économie par **premièrement**, le choix de stratégies sectorielles pertinentes dont l'électrification des transports, l'utilisation efficace de la biomasse, efficacité énergétique, habitation durable et **deuxièmement**, par la mise sur pied d'un plan de développement des entreprises du secteur des technologies vertes, comprenant par exemple un crédit d'impôt à la R&D élargi aux dépenses associées à leur commercialisation et un programme visant à accélérer l'amortissement des actifs reliés à l'acquisition de technologies propres.