

Mars 2010

Note socio-économique

Budget 2010 : comment financer les services publics ?

Dans le cadre des consultations sur les finances publiques devant mener au budget 2010–2011 de l'État québécois, le ministre des Finances s'est adjoint un comité d'experts « indépendants »¹ provenant du milieu universitaire. Pourtant, les recommandations de ce comité sont venues, sans surprise, appuyer les intentions déjà affichées du gouvernement de procéder à des hausses de tarifs et d'importer des principes de concurrence propres au secteur privé au sein des services publics. Dans la présente note socio-économique, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) étudiera les conclusions auxquelles ce groupe de travail est arrivé, afin de démontrer le caractère alarmiste de ses constats et de proposer des pistes de solutions alternatives pour le financement de l'État.

Sous couvert d'objectivité scientifique, les hausses des taxes à la consommation, les augmentations généralisées de tarifs ainsi que la mise en place d'une compétition « artificielle » entre les services publics et le secteur privé nous sont présentées comme autant de solutions, certes difficiles à accepter, mais dont l'adoption serait « inévitable » :

« [Au] cours des prochaines années, et en fait assez rapidement, le Québec sera confronté à de nouveaux défis, face auxquels notre marge de manœuvre est singulièrement étroite. [...] Le comité constate qu'on arrive à la limite des choix effectués pour satisfaire la population. Notre situation financière est inquiétante. Les défis auxquels le Québec devra faire face sont réels, immédiats et majeurs. Il est nécessaire de faire des choix et d'agir. »²

On voudrait par là laisser entendre que toute remise en cause des constats développés par le comité, qui tiendraient de l'évidence objective, relèverait d'un manque de vision, ou pire, d'une pure irresponsabilité. Voyons d'abord si les constats

catastrophistes posés s'appliquent réellement aux finances publiques québécoises.

Des constats alarmistes

Pour soutenir et justifier des transformations draconiennes tant dans le financement que dans l'organisation des services publics, le comité consultatif, composé de MM. Fortin, Gagné, Godbout et Montmarquette, pose trois constats pour le moins alarmants :

1. la dette publique du Québec a atteint un seuil critique,
2. les coûts du système de santé vont exploser en raison du vieillissement de la population, et
3. ce même vieillissement causera une pénurie de main-d'œuvre (ce que l'on nomme le « choc démographique »).

L'effet combiné de ces trois constats placerait le Québec, d'un point de vue budgétaire, au pied du mur.³

LE QUÉBEC CONTRÔLE-T-IL SA DETTE PUBLIQUE ?

Nous commencerons par examiner l'affirmation selon laquelle l'endettement public québécois serait hors de contrôle. Comme nous le verrons, cette assertion ne reflète pas la réalité.

Le comité consultatif débute son argumentaire en attirant notre regard sur le taux d'endettement public du Québec. Pour l'année fiscale 2009–2010, la dette brute du Québec s'élèvera à 150 milliards de dollars (G\$)⁴. De ce montant, nous devons déduire les actifs financiers ainsi que les stocks d'immobilisation pour en arriver à la dette représentant les déficits cumulés, qui s'élève à 100 G\$⁵. Donc, le cumul des déficits budgétaires représenterait les deux tiers de la dette totale du Québec. Aux yeux du comité, cette dette représenterait une « mauvaise dette » accumulée pour financer les dépenses « d'épicerie », c'est-à-dire les dépenses courantes du gouvernement. L'État québécois se retrouverait donc avec un taux élevé d'endettement, sans contrepartie suffisante au niveau de ses actifs (infrastructures).

Toutefois, cette analyse de la composition de la dette ne fait pas l'unanimité. En effet, la réforme comptable de 1997 a eu comme effet d'amalgamer des dettes dues à des immobilisations (bonne dette) à des dettes représentant les déficits cumulés du gouvernement (mauvaise dette). Un réexamen des documents budgétaires du gouvernement vient inverser le rapport utilisé par le comité consultatif, la dette associée aux cumuls des déficits s'élevant finalement à 57,7 G\$, soit le tiers seulement de la dette totale⁶. Il est donc faux d'y voir le cumul de « dépenses d'épicerie ». Notre niveau d'endettement provient plutôt d'investissements importants au chapitre des infrastructures. Le Québec a emprunté pour financer des actifs, et non des passifs.

Quoi qu'il en soit, le comité d'experts juge insoutenable le niveau d'endettement du gouvernement, non parce qu'il existerait un seuil absolu que le Québec aurait franchi, mais parce que, mis en relation avec la richesse produite par l'économie québécoise ou lorsqu'on considère la part du budget du gouvernement

occupée par le service de la dette, le poids de cet endettement serait en expansion. Ainsi, compte tenu de son rapport au produit intérieur brut (PIB), le poids de la dette serait actuellement à un tournant critique. S'il avait, depuis la fin des années 1990, tendance à diminuer, passant de 42,1 % en 1998–1999 à 32,4 % en 2009–2010⁷, le poids relatif de la dette reflétant les déficits cumulés augmenterait dans les années à venir, en raison des déficits et du ralentissement économique, pour atteindre 39,2 % du PIB en 2013–2014⁸.

Un constat similaire s'impose à l'étude de la relation entre le coût du service de la dette et le budget global de l'État québécois. En 1999–2000, le service de la dette représentait 15,2 % du budget à la disposition du gouvernement⁹, mais cette proportion est passée sous la barre des 10 % en 2009–2010. Si une augmentation des coûts liés au service de la dette est à prévoir dans les prochaines années, elle ne fera que rejoindre des taux comparables à ceux en vigueur durant les années 1990¹⁰. C'est dire qu'il ne s'agira pas d'une situation nouvelle ou en soi catastrophique.

En regard d'autres économies, il est difficile d'affirmer que le Québec est dans une situation particulièrement désastreuse, comme en témoigne le tableau 1, dressé dans un ouvrage dirigé par un des membres du comité d'experts, M. Luc Godbout.

Notons au passage qu'avec un rapport dette nette / PIB de 32,77 %, le Québec se trouve avantageusement en deçà des États-Unis (42,36 %), mais aussi de la zone Euro (47,80 %) et de la moyenne pondérée des pays de l'OCDE (41,68 %). Difficile de soutenir que le Québec est dans une position particulièrement désavantageuse en regard des autres États.

On ne saurait considérer l'augmentation de la dette sans également mettre en lumière certains choix politiques fiscaux questionnables dont le comité ne tient pas compte. En effet, si le service de la dette croît dans les années à venir, c'est en raison de l'augmentation de la dette causée par les présents déficits budgétaires (qui totalisent 4,7 G\$ en 2009–2010), les investissements dans les infrastructures et les déboires de la Caisse de dépôt et placement (CDPQ) en 2008. D'une part, la réduction des revenus du gouvernement en raison de la récession a fait perdre à l'État 3 G\$ en revenus autonomes (déficit conjoncturel)¹¹. D'autre part, le déficit structurel – 1,7 G\$¹² – trouve principalement sa source dans deux mesures fiscales pour le moins contestables : la baisse d'impôt de 2007–2008, qui a privé le trésor public de 950 millions de dollars (M\$)¹³ par année, tout en bénéficiant près de 20 fois plus aux ménages ayant des revenus de 175 000 \$ et plus qu'aux ménages ayant des revenus totaux de 60 000 \$¹⁴; et l'abolition progressive de la taxe sur le capital, qui privera, à terme, l'État de 2,5 G\$ en revenus annuels.¹⁵

Au final, la dette serait-elle un épouvantail agité par les économistes du comité ? Il s'avère qu'elle est relativement sous contrôle et que son augmentation à venir est surtout due aux choix récents du gouvernement en matière de politiques fiscales, choix qui

peuvent très bien être renversés ou corrigés au moyen de mesures progressistes.

TABEAU 1 : Engagements financiers nets de l'ensemble des administrations publiques en proportion du PIB (2006)

Rang	Pays	Pourcentage du PIB
1	Italie	90,51 %
2	Japon	84,63 %
3	Belgique	76,91 %
4	Grèce	76,91 %
5	Hongrie	51,68 %
6	Allemagne	48,11 %
7	Nouvelle-Écosse	43,09 %
8	Portugal	43,01 %
9	États-Unis	42,36 %
10	Île-du-Prince-Édouard	42,05 %
11	France	37,45 %
12	Nouveau-Brunswick	33,53 %
13	Autriche	33,22 %
14	Terre-Neuve-et-Labrador	33,06 %
15	Québec	32,77 %
16	Ontario	32,29 %
17	Pays-Bas	31,58 %
18	Royaume-Uni	29,23 %
19	Manitoba	28,79 %
20	Canada	26,51 %
21	Espagne	24,13 %
22	Colombie-Britannique	22,97 %
23	Saskatchewan	22,17 %
24	Pologne	20,37 %
25	Suisse	13,57 %
26	Islande	7,81 %
27	Alberta	5,19 %

SOURCE : Youri CHASSIN et M. JOANIS, *L'endettement public : où la récession nous laisse-t-elle ?*, dans Marcelin JOANIS et Luc GODBOUT, éd. *Le Québec économique 2009*, Québec, PUL, 2009, p. 250.

CHOC DÉMOGRAPHIQUE ET EXPLOSION DES COÛTS EN SANTÉ

L'évolution projetée du niveau d'endettement du Québec ne peut donc pas être instrumentalisée afin de justifier à elle seule un resserrement drastique des dépenses publiques ou encore le recours accru au couple fiscal taxation/tarification. Toutefois, on nous rétorque que ce qui rendra la dette insoutenable, ce n'est pas tant son rythme actuel de croissance que la prévision d'un manque de contribuables actifs sur le futur marché du travail pour en assumer le fardeau. À partir de 2013,

le rapport entre le nombre de travailleurs et travailleuses actifs et le reste de la population¹⁶ (ce qu'on appelle le « rapport de dépendance ») commencera à décroître¹⁷, avec une baisse du nombre de gens actifs sur le marché du travail. Même s'il s'agit là d'un scénario préoccupant, il demeure nécessaire de le dédramatiser par une mise en contexte, ce que nous ferons dans les prochains paragraphes.

Rappelons d'abord que, d'un strict point de vue économique, il est faux de prétendre que les retraité·e·s québécois·es ne sont qu'une source de « dépenses ». La contribution des aîné·e·s à l'économie québécoise est importante à plusieurs égards et s'articule de trois façons : soutien direct à la famille, poursuite des activités professionnelles et apports à la communauté par le biais du bénévolat¹⁸. Le vieillissement de la population ne peut donc être vu strictement comme un alourdissement du fardeau à payer par la population active, puisque, même une fois passé l'âge de la retraite, les Québécois et les Québécoises continuent à contribuer au bien commun, directement par le paiement des taxes et de l'impôt et indirectement par la pratique de différentes formes de bénévolat et d'activités professionnelles.

Il est également avancé que le vieillissement de la population devrait entraîner une explosion des dépenses en santé et, de ce fait, restreindre d'autant la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement¹⁹. Cependant, on constate que c'est dans les cinq dernières années de vie que devient plus important le « coût » en santé des personnes²⁰. C'est donc dire que le vieillissement de la population n'est pas en soi un facteur d'augmentation des coûts en santé. Si les Québécoises et les Québécois vivent plus vieux, ils vieillissent également en meilleure santé.

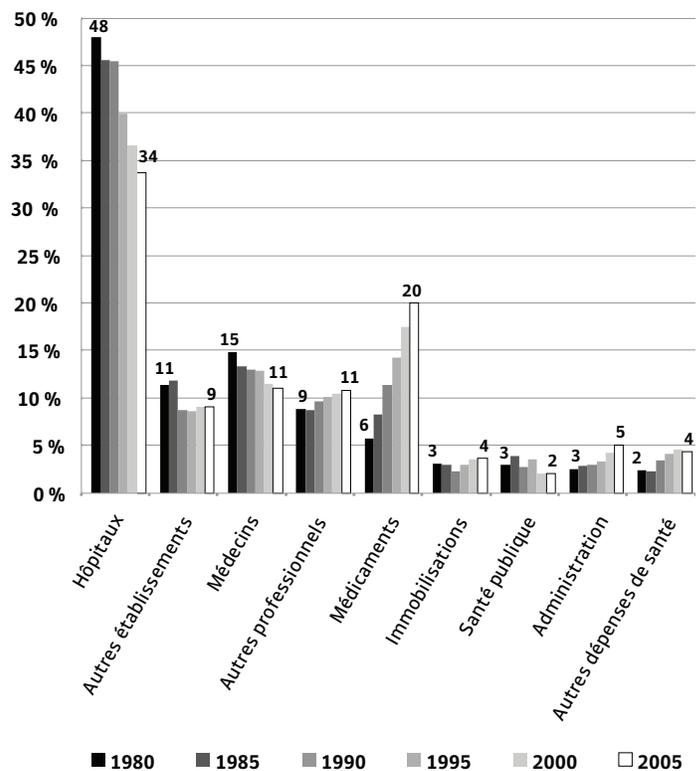
De plus, une analyse rigoureuse de l'évolution des coûts de santé au Québec indique que celle-ci est directement liée à l'explosion des dépenses en médicaments et n'est pas nécessairement liée à l'augmentation de la population âgée. Comme le montre le graphique 1, les dépenses en médicaments ont plus que triplé depuis le début des années 1980, donc bien avant que le « choc démographique » ne devienne une préoccupation de tous les instants. Pour réduire les dépenses en santé, un meilleur contrôle des sommes versées aux compagnies pharmaceutiques apparaît donc comme une approche plus appropriée que toute augmentation des frais exigés des patient·e·s.

L'évolution du rapport population active / population retraitée ne suffit pas non plus à brosser de sombre portrait du rapport de dépendance démographique. S'il est vrai que de moins en moins de travailleuses et travailleurs actifs contribueront au financement de l'État par rapport à la population nécessitant son appui, il est tout aussi vrai que le déséquilibre démographique causé par le vieillissement de la population sera en partie compensé par la diminution du nombre de jeunes à charge et de personnes de 20 à 64 ans qui ne travailleront pas :

« Quand on ajoute le nombre de ces personnes au nombre d'aîné·e·s, on observe que le nombre de travailleurs

par personne dépendante ne diminuera que de 1,8 à 1,3 [d'ici à 2030]. Et on doit se souvenir qu'en 1971 il y avait seulement 1,2 travailleur par personne dépendante²¹ ! »

GRAPHIQUE 1 : Structures des dépenses totales de santé, Québec (1980–2005)



SOURCE : Dépenses totales de santé par affectation des fonds, Québec, 1975 à 2005, ICIS, 2006.

Rappelons finalement que les mutations en cours au plan démographique, aussi fondamentales qu'elles puissent être, ne constituent en rien un « choc ». L'emploi de ce terme est inapproprié et tient plus de l'effet rhétorique que d'une description de la réalité. Ajoutons au passage qu'il ne s'agit pas d'un phénomène proprement québécois, car bien des sociétés occidentales sont aux prises avec la même pyramide démographique²². Au début des années 1970, nous avons assisté à une baisse du taux de dépendance avec l'entrée des *baby-boomers* sur le marché du travail. Cette tendance s'est rapidement essoufflée, puis s'est inversée depuis les années 1990. Dans les faits, selon les pronostics de l'Institut de la statistique du Québec, le Québec revient à un rapport de dépendance démographique semblable à celui qui prévalait dans les années 1950–1960. Il ne s'agit donc pas d'une situation nouvelle ou inconnue à laquelle nous n'aurions jamais fait face. Mentionnons aussi que, comme l'indiquent Soderstrom et Quesnel-Vallée, le vieillissement de la population québécoise n'est pas un fait nouveau mais une évolution à l'œuvre depuis 1971 :

« Même si la proportion des personnes âgées aura doublé en 20 ans, on ne peut parler de rupture démographique, car le taux d'accroissement reste continu tout au long de la période 1971–2051. [...] En d'autres mots, le taux de vieillissement dans les 30 prochaines années sera semblable au taux des 30 dernières années. De 1971 à 2001, le taux d'augmentation de cette proportion était de 2,1 % par année, en moyenne. De 2001 à 2031, selon les démographes, il est raisonnable d'espérer un taux d'augmentation de 2,5 % par année. Il semble, en effet, que la catastrophe démographique appréhendée ne représente rien de nouveau²³. »

Il est également important de rappeler que la démographie n'est en rien une fatalité sur laquelle le gouvernement n'aurait aucune prise. Au contraire, en mettant en place des politiques familiales favorables ou en augmentant les nombres d'immigrants reçus au Québec, le gouvernement est en mesure d'influer sur la démographie. Il y a tout de même quelque chose d'étonnant à voir les experts du comité explorer, pour pallier une baisse de la natalité, des scénarios d'augmentation de tarifs et de coupures dans les dépenses gouvernementales. Difficile d'imaginer que des services publics moins étendus et un plus lourd fardeau tarifaire incitera les Québécois-e-s à faire plus d'enfants.

En résumé, il est tendancieux de présenter les personnes âgées comme un lourd boulet que devraient traîner les générations à venir. De plus, on ne peut imputer au vieillissement de la population l'augmentation des coûts en santé car, comme nous l'avons vu, ces coûts tiennent surtout à la hausse vertigineuse des dépenses en médicaments dans les dernières années. Enfin, il n'est pas à propos de qualifier de « choc » les changements démographiques que vit la société québécoise, ceux-ci relevant d'une tendance présente depuis une quarantaine d'années.

PLUS DE COMPÉTITION, PLUS DE TARIFS ET PLUS DE TAXES

Les travaux du comité consultatif du ministre des Finances sont faussés par une série de jugements erronés qui reposent davantage sur des présupposés idéologiques que sur des faits. Le climat de « panique budgétaire » qu'encouragent les fascicules dudit comité place la population québécoise devant bien peu d'options : il faudrait suivre les recommandations du comité ou voir diminuer la capacité de l'État à financer les services publics. Il n'y a donc aucune place laissée à des analyses divergentes, le Québec devant fatalement augmenter les taxes à la consommation et les tarifs exigés pour les services publics, qu'il faudrait nécessairement soumettre à la concurrence du secteur privé.

Or, comme l'IRIS l'a déjà démontré ailleurs²⁴, le recours à la tarification et aux taxes directes pour financer les services publics relève d'une double logique de privatisation : on veut privatiser les services en en restreignant l'accès et privatiser leur financement en ayant recours au principe de l'utilisateur-payeur²⁵.

Étudiés de plus près les propositions du comité consultatif. Voici comment ils entament leur propos :

« L'étendue de nos services publics devrait normalement nous conduire à faire appel à la tarification plus qu'ailleurs. Au Québec, de nombreux services privés sont en effet financés collectivement. C'est le cas par exemple des garderies, des médicaments, des universités, d'une partie des assurances liées à l'utilisation des automobiles.

On constate pourtant une autre particularité québécoise : nous faisons peu appel à la tarification, compte tenu de l'importance des services privés que nous finançons publiquement²⁶. »

Dans cet esprit, le service public est limité à une définition réductrice, en concordance avec ce que nous pouvons lire dès 2008 dans le rapport Montmarquette, à savoir que seuls les services liés au domaine de la justice, de la sécurité ou de la protection de l'environnement peuvent à juste titre être qualifiés de publics.

SCHEMA 1 : Diversité du mode de financement selon le type de biens ou de services publics

Type de biens et services publics	Public	Mixte	Privé
	Justice Sécurité Protection de l'environnement	Santé Éducation Transport en commun	Assurance automobile Électricité Traversier
Provenance du financement	0 % -	Tarification	100 % +
	100 % +	Impôts et taxes	0 % -

SOURCE : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble*, Rapport du groupe de travail sur la tarification des services publics, 2008, p. 37.

Les auteurs des trois fascicules retiennent donc les critères suivants pour différencier les services publics et privés. Un service public serait caractérisé par :

- la « non-rivalité », ce qui signifie que la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre ;
- la « non-exclusion », c'est-à-dire le fait que personne ne peut être exclue de la consommation de ce bien.

Bien que l'on comprenne aisément que la justice, la sécurité et l'environnement se qualifient de plein droit au titre de « services publics », il est étonnant de considérer d'une part la santé et l'éducation comme des services dont on peut être exclu, mais affirmer d'autre part désirer maintenir l'intégrité – et que dire de l'accessibilité – des services offerts à la population.

C'est donc dire que le caractère public de domaines comme la santé et l'éducation n'est pas pleinement légitime aux yeux des experts gouvernementaux : il s'agirait en fait de dépenses

privées ou semi-privées (mixtes), qu'un gouvernement incapable de se limiter à son champ d'action traditionnel aurait fini par prendre en charge. Ainsi, l'universalité et la gratuité de l'accès aux soins de santé ou encore la mise en place d'un réseau d'enseignement national seraient autant d'exemples de dépenses gouvernementales qualifiées d'indues, chaque citoyen-ne étant appelé-e, au final, à devenir principal-e ou seul-e responsable du financement de sa santé ou de son éducation.

Nous aborderons plus bas les fondements d'une vision aussi strictement individualiste des questions sociales. Attardons-nous pour l'instant aux impacts financiers d'un recours généralisé à la tarification pour financer les services publics. Dans ses travaux, le comité compare les revenus totaux de tarification au Québec avec ceux ayant cours en Ontario. On y apprend que, pour l'année 2007–2008, l'ensemble des revenus de tarification des différents organismes liés au gouvernement du Québec ont été de 22,7 G\$²⁷, soit 6,8 G\$ de moins qu'en Ontario.

Le tableau 2 détaille cet écart Ontario-Québec.

Le portrait est simple – voire simpliste – : puisque les Ontariens et Ontariennes paient proportionnellement plus de tarifs que les Québécois et Québécoises, il serait temps de faire comme nos voisins et de s'adapter aux réalités fiscales de l'Amérique du Nord. Si ces propositions étaient menées à terme²⁸, elles se traduiraient par des augmentations tarifaires sans précédent : 0,3 G\$ en santé, soit 38 \$ par habitant-e; 1,2 G\$ en frais de scolarité universitaire, soit 4 477 \$ par étudiant-e²⁹; 3,4 G\$ pour les tarifs d'électricité, soit 1 214 \$ par abonné-e³⁰; 1,4 G\$ pour les services de garde, soit 5 957 \$ par enfant en garderie³¹; etc.

Prenons le cas d'une étudiante universitaire ayant un enfant en bas âge, un exemple qui sert notre argumentaire mais qui est loin d'être virtuel ou exceptionnel.³² Si l'on suit les recommandations du comité, cette étudiante verrait ses tarifs augmenter de 11 648 \$. C'est pour le moins paradoxal, surtout que ce même comité se plaît à décrire le Québécois moyen comme étant le Nord-Américain³³ qui verse le plus d'argent à son gouvernement. De plus, il est très étonnant de ne voir apparaître aucune réflexion à propos de l'effet des hausses de tarifs sur l'endettement des ménages dans les fascicules du comité d'expert. L'endettement public serait-il à honnir, mais l'endettement privé à célébrer?

Comment régler la crise budgétaire du gouvernement ?

Contrairement à ce qui est avancé par le comité consultatif, d'autres options existent afin de renflouer les coffres de l'État. Le comité fait la promotion systématique de solutions fiscales régressives. Toutefois, ce choix n'est pas le seul disponible et, si l'on désire réellement assurer la pérennité de nos services publics, d'autres options nous paraissent bien plus prometteuses. L'IRIS propose donc une stratégie en trois temps : d'abord, une révision de la fiscalité des particuliers; puis, une révision

similaire de la fiscalité des entreprises et, finalement, un réexamen des dépenses fiscales du gouvernement.

TABLEAU 2 : Revenus de tarification des organismes dépendant du gouvernement du Québec – Écart par rapport à l'Ontario (2007–2008)³⁴

	Revenus du Québec (en M\$)	Écart par rapport à l'Ontario (en M\$)	(en \$/hab.)
Ministères, organismes et réseaux			
Ministères, organismes et fonds spéciaux	2 963	-464	-60
Réseau de la santé	1 345	292	38
Réseau de l'éducation*	1 790	1 246	162
Sous-total – Ministères, organismes et réseaux	6 098	1 072	140
Autres sources de tarification			
Tarifs d'électricité (Hydro-Québec)	10 368	3 388	441
Services de garde à 7 \$ ^{**,***}	512	1 388	181
Assurances			
Assurance santé et sécurité du travail (CSST)	2 278	328	43
Assurance médicaments	1 350	630 ^{****}	82
Autres assurances (parentale, automobile et agricole)	2 132	NSP	NSP
Sous-total – Autres sources de tarification	16 640	5 732	747
TOTAL	22 738	6 804	887

* Éducation supérieure et commissions scolaires.

** Centre de la petite enfance, garderie en milieu familial et service de garde en milieu scolaire.

*** En raison de l'absence de données récentes pour l'Ontario, l'écart est calculé par rapport à la moyenne canadienne, excluant le Québec et l'Ontario.

**** Dépenses publiques de médicaments prescrits. L'écart s'explique par une couverture plus large du régime québécois ainsi qu'une tarification moindre (source : Institut canadien d'information sur la santé).

NSP Ne s'applique pas.

SOURCE : STATISTIQUES CANADA, CANSIM, série v3122 – 1423.

La fiscalité des particuliers

Le système d'imposition québécois est progressif, c'est-à-dire que le taux d'imposition des contribuables augmente en fonction de leur capacité de payer. Cette augmentation se fait

suyant différents paliers. Jusqu'en 1988, le système d'imposition au Québec comprenait 16 paliers d'imposition, échelonnés de 13 % à 28 %. Une série de réformes (les plus importantes étant celles de 1988 et de 1998) ont réduit de 16 à 3 le nombre de paliers d'imposition. Voici les paramètres actuels :

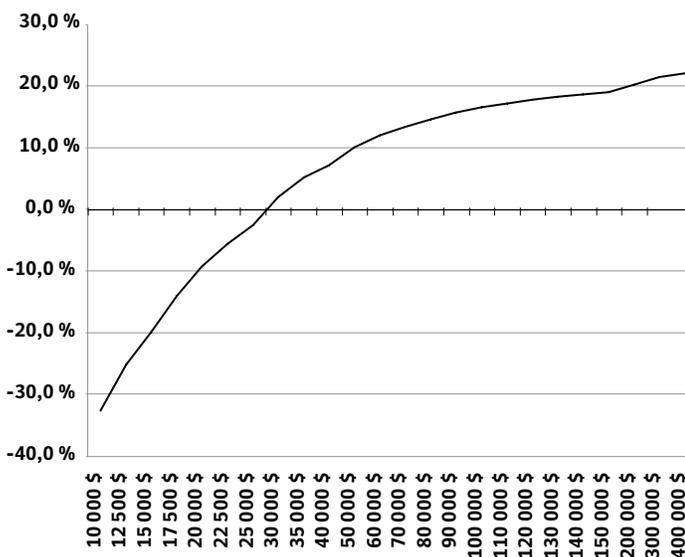
TABLEAU 4 : Paliers d'imposition actuels

Palier de revenus	Taux d'imposition
0 \$ – 38 385 \$ ³⁵	16 %
38 386 \$ – 76 770 \$	20 %
76 771 \$ et plus	24 %

SOURCE : MINISTÈRE DU REVENU, Québec

Il est utile de rappeler, car c'est une confusion largement répandue, les contribuables ne sont pas imposés pour tous leurs revenus au même taux que ne l'est leur dernier dollar (le « taux marginal »). Bien au contraire, une variation du taux du premier palier affecte les premiers dollars de tous les contribuables, tandis qu'une variation du palier le plus élevé n'affecte que les derniers dollars des contribuables les plus fortunés. Par exemple, un contribuable gagnant 100 000 \$ voit – comme les moins bien nantis – ses 38 385 premiers dollars de revenus imposés à 16 %³⁶ et les 38 386 \$ suivants (de 38 386 à 76 770 \$) imposés à 20 %. Ce n'est que chaque dollar supplémentaire à ce plafond de 76 770 \$ qui est imposé à 24 %.

GRAPHIQUE 2 : Taux d'imposition effectif par revenu (contribuable au sein d'un ménage sans enfant)



SOURCE : K. MILLIGAN, CTACS, 2009. <http://econ.arts.ubc.ca/kevinmil/ctacs/>. Calculs des auteurs.

La diminution du nombre de paliers et du spectre de leur taux d'imposition a eu un effet direct sur la progressivité du système d'imposition québécois. Il est évident que le caractère progressif de ce système est en baisse depuis 1998. Moins l'impôt est progressif, moins cet outil est en mesure de redistribuer efficacement la richesse entre les contribuables.

Jetons un coup d'œil à la progressivité actuelle. Le graphique 2 nous présente la progressivité de l'impôt en fonction des revenus pour un ménage sans enfant.

La courbe du graphique 2 montre une progressivité dont la pente diminue avec l'augmentation des revenus. On note cependant que c'est seulement à partir d'un niveau de revenus compris entre 50 000 \$ et 60 000 \$ que la pente s'adoucit, pour ne varier ensuite que d'un pour cent ou moins par tranche de 10 000 \$³⁷. Donc, si les contribuables gagnant moins de 25 000 \$ bénéficient de la progressivité relative du système, la classe moyenne, elle, semble subir une hausse de l'imposition plus abrupte que les contribuables plus fortunés.

Pour aller chercher de nouveaux revenus pour l'État, tout en améliorant la capacité du régime fiscal à redistribuer la richesse et en corrigeant cette injustice à l'égard de la classe moyenne, le gouvernement du Québec pourrait revenir à une table d'impôts dotée de beaucoup plus de paliers. Nous proposons ici un modèle d'imposition à 10 paliers.

Cette nouvelle grille permettrait à l'État d'aller récolter 1,2 G\$ supplémentaires en revenus³⁸. Contrairement aux récentes modifications fiscales apportées par le gouvernement du Québec³⁹, ce changement apporterait une légère diminution d'impôt à la « classe moyenne » (les contribuables gagnant entre 25 000 \$ et 60 000 \$ annuellement) et une hausse substantielle pour les contribuables plus fortunés.

TABLEAU 4 : Proposition de table d'impôt à 10 paliers⁴⁰

Palier de revenu	Taux d'imposition
0 \$ – 24 999 \$	15 %
25 000 \$ – 34 999 \$	16 %
35 000 \$ – 39 999 \$	18 %
40 000 \$ – 49 999 \$	20 %
50 000 \$ – 59 999 \$	24 %
60 000 \$ – 69 999 \$	26 %
70 000 \$ – 99 999 \$	28 %
100 000 \$ – 149 999 \$	30 %
150 000 \$ – 199 999 \$	32 %
200 000 \$ et plus	34 %

TABLEAU 5 : Effet de la proposition sur le revenu et l'imposition sur les contribuables moyens de certaines tranches de revenus

Tranche de revenus	Revenu imposable moyen	Impôt payé avant proposition	Taux d'imposition effectif avant proposition	Variation de l'impôt payé après proposition	Variation du taux d'imposition effectif après proposition
25 000 \$ à 29 999 \$	27 146 \$	1 799 \$	6,09 %	-102 \$	-0,35 %
35 000 \$ à 39 999 \$	35 092 \$	3 419 \$	8,93 %	-284 \$	-0,74 %
45 000 \$ à 49 999 \$	43 754 \$	5 129 \$	10,72 %	-325 \$	-0,68 %
70 000 \$ à 99 999 \$	73 198 \$	11 366 \$	13,80 %	+543 \$	+0,66 %
100 000 \$ à 149 999 \$	103 522 \$	18 170 \$	15,24 %	+2 230 \$	+1,87 %
200 000 \$ à 249 999 \$	192 538 \$	37 993 \$	16,93 %	+9 616 \$	+4,29 %

SOURCE : Calculs des auteur-e-s à partir de MINISTÈRE DU REVENU, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2006*, Québec, 2009, p. 91-111.

Au niveau du taux marginal (le taux le plus élevé payé par un contribuable), il est clair qu'une telle proposition mettrait le Québec dans le peloton de tête des taux marginaux les plus élevés de l'OCDE en passant la barre des 60 % de taux marginal (une fois inclus l'impôt fédéral). Cela dit, nombre de pays européens ont eu par le passé ou ont encore aujourd'hui des taux marginaux comparables, sans nuire à des taux de croissance et d'investissement tout aussi intéressants, sinon plus, que ceux que connaît présentement le Québec⁴¹. C'est donc un choix de politique fiscale tout à fait conséquent, mais qui n'a pas le défaut de prendre comme *a priori* la « nécessité » de se conformer au précepte de la mise en concurrence généralisée des services sociaux à l'échelle internationale, au détriment d'une redistribution de la richesse.

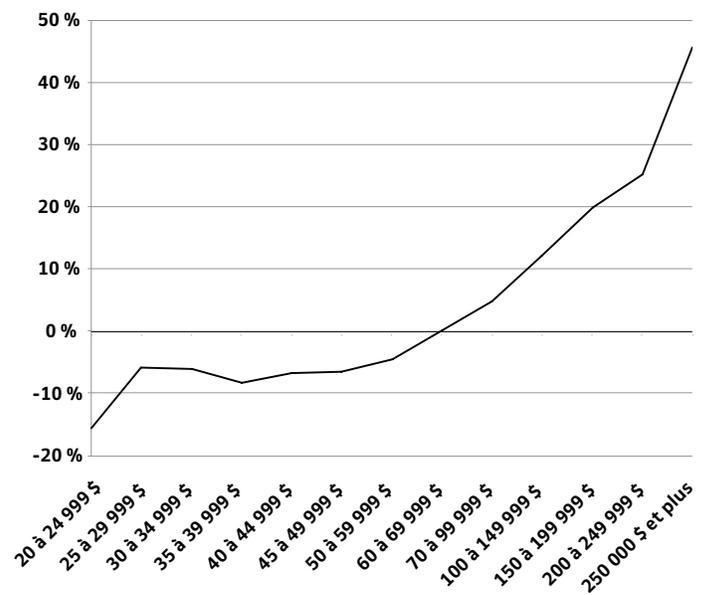
Du côté du taux d'imposition effectif pour le contribuable (le montant d'impôt sur le revenu qui est effectivement payé), le graphique 3 illustre ce que serait sa variation avec l'application de notre proposition.

Le tracé du graphique 3 montre bien que la classe moyenne verrait sa participation fiscale diminuer légèrement. Avec le retour de paliers d'imposition visant à imposer les revenus les plus élevés, il est clair que les contribuables gagnant plus de 100 000 \$ verraient leur participation fiscale augmenter sensiblement. Cette nouvelle table d'imposition vient donc répondre au déséquilibre du système d'imposition actuel, qui défavorise la classe moyenne au profit des mieux nantis.

Quelle en serait la conséquence pour les contribuables ? Le format d'une note socio-économique ne nous permet pas une description détaillée de plusieurs cas particuliers. Néanmoins, on peut se faire une idée de ce qui s'ensuivrait pour différentes catégories de contribuables en observant, au tableau 5, des exemples de l'impact de cette nouvelle table d'imposition sur des contribuables moyens de différentes tranches de revenus.

Cette proposition de nouvelle table d'imposition procurerait donc des baisses d'impôt à 87 % des contribuables, tout en

augmentant les revenus de l'État de 1,2 G\$. Le 13 % restant verrait son taux d'imposition effectif moyen augmenter de 2,3 %. Bien entendu, considérant les revenus parfois très élevés de ces contribuables, cela peut représenter d'importants montants. Toutefois, en proportion de leurs revenus et de leur capacité de payer et si la mesure est appliquée de façon progressive, cette contribution apparaîtrait raisonnable.

GRAPHIQUE 3 : Variation du taux d'imposition effectif, par catégorie de revenu des différents contribuables, avec l'application d'une grille à 10 paliers⁴²

SOURCE : Calculs des auteur-e-s à partir de MINISTÈRE DU REVENU, *Statistiques fiscales des particuliers – année d'imposition 2006*, Québec, 2009, p. 91-111.

La fiscalité des entreprises

Les entreprises, tout comme les particuliers, paient des impôts à l'État. Leurs contributions leur permettent entre autres de profiter des systèmes publics, des infrastructures et des programmes gouvernementaux. Notons par ailleurs que près de la moitié des entreprises ne paient pas d'impôt (49,2 %).⁴³ Ce pourcentage est encore plus élevé pour les sociétés financières (54,8 %). Les entreprises qui ne paient pas d'impôt reçoivent 57,2 % des déductions fiscales consenties au Québec. Le montant total des déductions fiscales (37 023 M\$) dont elles bénéficient est même plus élevé que leurs bénéfices nets et que leurs revenus nets.

Bien entendu, une foule de programmes et de déductions permettent de réduire ou de reporter (parfois indéfiniment) le paiement d'impôts par les sociétés⁴⁴. En outre, plusieurs d'entre elles choisissent chaque année de recourir au travail au noir, ou de placer leur argent dans des paradis fiscaux, privant ainsi l'État de sommes importantes.

Cela étant dit, il existe trois manières pour l'État d'imposer les entreprises⁴⁵. Tout comme pour les particuliers, un impôt sur les revenus est imposé (11,9 %). Il s'agit d'un des taux les plus bas au Canada, et même en Amérique du Nord⁴⁶. Ensuite, l'État exige une cotisation au Fonds des services de santé (FSS), calculée sur la base de la masse salariale selon un taux variant de 2,7 à 4,3 %. Finalement, jusqu'à tout récemment, le gouvernement prélevait une taxe sur le capital des entreprises : 1,2 % pour celles du secteur financier et 0,6 % pour les autres. Cette dernière taxe est toutefois en voie d'abolition, sous la pression notamment des entreprises manufacturières et du gouvernement fédéral. On lui reproche de nuire à l'investissement – « le seul fait d'investir a pour effet d'augmenter le montant de taxes [que les entreprises] doivent payer »⁴⁷ – et d'être imposée sans égard aux résultats financiers de l'année.

Depuis le budget 2005–2006, cette taxe est réduite d'année en année et disparaîtra complètement en 2011. Eu égard aux

chiffres de 2005, il s'agit de 1,9 G\$ que le gouvernement accepte de ne plus percevoir cette année.

ENTREPRISES FINANCIÈRES ET CONTRIBUTIONS FISCALES

On prétend que le retrait de la taxe sur le capital vise à encourager les investissements, puisque ceux-ci permettraient d'augmenter la productivité, notamment dans le secteur manufacturier. Par exemple, il suffit de penser à l'impact positif que peut avoir la modernisation de l'équipement dans une usine. Le gouvernement dit faire le pari de récupérer les montants de la taxe grâce aux revenus supplémentaires visés. Le secteur financier fonctionne toutefois selon une logique différente. En investissant, ces sociétés ne visent pas une augmentation de productivité ou de main d'œuvre. Elles cherchent plutôt à maximiser leurs profits selon les règles financières en vigueur. L'argent injecté dans ce secteur n'est donc récupéré ni par l'impôt sur le revenu, ni par les cotisations au FSS.

De plus, en comparant les données tirées de *Statistiques fiscales des sociétés – année d'imposition 2005*, on s'aperçoit de différences fondamentales entre les entreprises du secteur financier et les autres, particulièrement au niveau de la cotisation au FSS. Le tableau 6 permet de voir que celle-ci, liée à la masse salariale, représente le plus petit poste fiscal pour les entreprises financières (18,9 %), alors qu'on observe le contraire pour les autres entreprises (44,7 %). La part consacrée à la taxe sur le capital est toutefois beaucoup plus élevée. Il s'agit donc du moyen le plus efficace pour l'État d'imposer les entreprises financières.

Le tableau 6 permet également de comparer les montants versés à l'État et les bénéfices nets réalisés au Québec⁴⁸. Ceux-ci sont souvent présentés comme un bon indicateur de la santé des entreprises et permettent d'évaluer les contributions en regard de l'argent rapporté par les différents secteurs.

La proportion des bénéfices versée à l'État est près de 50 % moins importante pour les entreprises financières que pour les autres. Toutefois, si l'on maintient la taxe sur le capital pour celles-ci et qu'on l'enlève pour les entreprises non financières,

TABLEAU 6 : Composition des contributions fiscales des entreprises financières et non financières

	Entreprises financières			Entreprises non financières		
	Montant (M\$)	% de la participation	% du bénéfice net	Montant (M\$)	% de la participation	% du bénéfice net
Impôt sur les revenus	911	45,6	5,2	2 138	35,2	6,8
Cotisation au FSS	377	18,9	2,1	2 711	44,7	8,7
Taxe sur le capital	709	35,5	4,0	1 217	20,1	3,9
Total – contribution actuelle	1 997	100,0	11,4	6 066	100,0 %	19,4

SOURCE : Calcul des auteur·e·s à partir de MINISTÈRE DU REVENU, *Statistiques fiscales des sociétés – année d'imposition 2005*, Québec 2009.

TABLEAU 7 : Modifications proposées à la contribution fiscale des sociétés

	Entreprises financières			Entreprises non financières		
	Montant actuel (M\$)	Montant proposé (M\$)	% de différence	Montant actuel (M\$)	Montant proposé (M\$)	% de différence
Impôt sur les revenus	911	1 190	23,5	2 138	2 860	25,2
Cotisation FSS	377	377	-	2 711	2 711	-
Taxe sur le capital	709	709	-	1 217	0	-100,0
Total de la contribution	1 997	2 276	12,3	6 066	5 571	-8,9

SOURCE : Calcul des auteur-e-s à partir de MINISTÈRE DU REVENU, *Statistiques fiscales des sociétés – année d'imposition 2005*, Québec 2009.

les taux de taxation pour les deux groupes d'entreprises ne sont toujours pas comparables.

Par ailleurs, si l'on examine quelles entreprises paient la taxe sur le capital, celles du secteur financier en assurent plus du tiers (36,8 %). Si le gouvernement décide de conserver la taxe sur le capital à un taux de 1,2 % pour les entreprises financières et de l'éliminer pour les autres, il pourra conserver des revenus annuels de 709 M\$, tout en réduisant l'écart entre les taux d'imposition. Pour donner une idée de l'ordre de grandeur des sommes en cause, rappelons que, pour le seul premier trimestre de 2009, les bénéfices nets de la Banque Nationale étaient de 69 M\$, une somme qui a triplé en un an pour atteindre 215 M\$ au premier trimestre de 2010⁴⁹. Au Canada, les bénéfices nets des six plus grandes banques se sont élevés à plus de 12 G\$ en 2008⁵⁰.

COMPENSER LA PERTE

L'abolition de la taxe sur le capital réduit par ailleurs la contribution fiscale de bon nombre d'entreprises. Pour les grandes entreprises, c'est en moyenne près du tiers (30,3 %) de leur cotisation qui est supprimée. Afin de compenser la diminution importante d'impôt octroyée à partir de 2005, il serait envisageable d'augmenter la taxe sur le revenu des entreprises d'un nombre de points de pourcentage comparable à la réduction observée. Ainsi, le gouvernement pourra aller chercher 1 G\$ en augmentant de seulement 3 % l'impôt sur le revenu des sociétés. Les entreprises seraient alors en mesure de continuer à contribuer aux coffres de l'État, avec un montant plus représentatif de leur capacité de payer. Entre 2007 et 2012, le gouvernement fédéral prévoit diminuer de 7 points l'impôt sur les revenus des sociétés. L'augmentation proposée de 3 % au Québec aura donc un impact négligeable sur l'assiette financière des entreprises, qui verront quand même leur part d'impôt diminuer en regard des montants payés en 2007⁵¹.

De plus, comme l'indique le tableau 7, avec l'abolition de la taxe sur le capital, la hausse proposée n'empêchera pas une baisse d'imposition de près de 10 % pour les entreprises non financières, en regard des revenus imposables. La hausse que

connaîtront les entreprises financières permet par ailleurs de les faire contribuer à un niveau plus socialement acceptable, compte tenu de leurs bénéfices nets année après année. Il est à noter que, malgré cette transition, la proportion de leur dû à l'État en regard de leurs bénéfices nets au Québec continuera d'avantager les entreprises financières, leur contribution ne passant que de 11,4 à 13,0 % alors que celle des sociétés non financières diminuera de 19,4 à 17,8 %.

En tout, c'est environ 1,7 G\$ qu'il sera possible de récupérer en modifiant légèrement de la sorte les règles d'imposition des sociétés. Les entreprises financières seront ainsi taxées à un niveau plus proche de celui des autres entreprises, malgré leur caractère particulier.

Les dépenses fiscales

En plus d'une révision de la fiscalité des particuliers et des entreprises, un réexamen des dépenses fiscales du gouvernement s'avère nécessaire. Avant de demander à l'ensemble des Québécois-es de se serrer individuellement la ceinture sans égard à leur situation financière, il nous apparaît justifié de questionner certains privilèges fiscaux que l'État consent aux contribuables les plus fortunés et aux entreprises. Étudions donc plus en détail certaines politiques fiscales du présent gouvernement, pour voir celles qui pourraient ou devraient être révisées.

Les dépenses fiscales sont l'ensemble des exemptions visant à accorder à un particulier ou à une entreprise une diminution de sa charge fiscale. L'État permet, par le biais de crédits d'impôts, de déductions, d'exonérations, de reports ou d'une détaxation, de diminuer substantiellement l'impôt à payer par certains contribuables individuels ou corporatifs.

Au niveau des particuliers, les plus importantes dépenses fiscales sont les suivantes : la déductibilité des cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) ou à un régime de pension agréé (RPA), le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants, la déduction pour les travailleurs et travailleuses, le crédit d'impôt remboursable attribuant une prime au travail, etc.⁵².

Au niveau des entreprises, nous pouvons citer les dépenses suivantes : les crédits d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental (R-D), le nouveau crédit d'impôt à l'investissement relatif au matériel de fabrication et de transformation, le crédit d'impôt pour la production cinématographique ou télévisuelle québécoise, les mesures fiscales pour les sociétés établies dans un site désigné comme la Cité du commerce électronique et la Cité du multimédia et les mesures fiscales relatives aux régions ressources⁵³.

Les dépenses fiscales ne concernent cependant pas seulement le régime d'imposition général, mais se rapportent également au régime des taxes à la consommation. À titre d'exemple, nommons les mesures suivantes : la détaxation des produits alimentaires de base, l'exonération des loyers résidentiels, l'exemption à l'égard de l'assurance individuelle de personne et la détaxation des médicaments sur ordonnance⁵⁴.

On le voit, il existe un ensemble complexe et diversifié de dépenses fiscales. Un réexamen critique de leur attribution doit donc prendre bien soin de ne pas en faire un amalgame indistinct, certaines étant nécessaires pour renforcer ou maintenir la progressivité de notre régime fiscal tandis que d'autres ont, à l'inverse, plutôt tendance à réduire la portée du principe de redistribution de la richesse. C'est donc à ce deuxième type de dépenses fiscales que nous nous intéressons pour évaluer les montants que pourra récupérer l'État sans nuire aux plus démunis ou à la classe moyenne.

En 2009, les dépenses fiscales du gouvernement québécois s'élevaient à 21,8 G\$, répartis comme suit : 14,6 G\$ pour le régime d'imposition des particuliers, 3,4 G\$ pour le régime d'imposition des entreprises, et 3,7 G\$ pour les taxes à la consommation⁵⁵. Notons au passage que les dépenses fiscales ont augmenté de 51,1 % depuis 2004 et que cette augmentation tient essentiellement à une hausse de 67,9 % des dépenses pour le régime d'imposition des particuliers⁵⁶.

Nous proposons donc ici d'annuler certaines des dépenses à ce chapitre qui favorisent démesurément les plus fortunés et les entreprises. Aux fins de la présente note, nous nous limitons aux mesures propres au régime d'imposition.

Du côté des particuliers, des dépenses fiscales de 567 M\$⁵⁷ retiennent notre attention. Il s'agit des dépenses liées aux déductions fiscales de gains en capital, c'est-à-dire la non-inclusion de 50 % des revenus résultants d'un gain en capital dans le calcul des revenus imposables. Cette catégorie de mesure est discriminatoire, puisqu'elle confère un avantage indu aux contribuables ayant les moyens de profiter de ce type de revenu. À titre comparatif, rappelons que les revenus d'emploi – les salaires – sont, eux, intégralement soumis au calcul de l'impôt perçu des contribuables.

Qui profite, exactement, de cette catégorie de dépenses fiscales? Les statistiques du gouvernement sont éloquentes à ce sujet (tableau 8).

On le constate aisément, cette dépense fiscale profite d'abord et avant tout aux contribuables très fortunés. Ce constat se renforce à l'examen, au sein de la tranche de revenu des 100 000 \$ et plus, de la ventilation des bénéficiaires de cette déduction : 244 des 466 M\$ en cause sont accaparés par les contribuables déclarant un revenu annuel de plus de 250 000 \$⁵⁸. C'est dire que cette mesure prive le gouvernement de plus d'un demi-milliard de dollars au bénéfice quasi exclusif des éléments les plus riches de la collectivité.

TABLEAU 8 : Déduction pour le gain en capital imposable (2006), répartition par tranche de revenu

Tranche de revenu	Montant (en M\$)	% du total
Moins de 10 000 \$	0	0 %
10 000 à 19 999 \$	1	0,2 %
20 000 à 29 999 \$	4	0,7 %
30 000 à 49 999 \$	18	3,2 %
50 000 à 99 999 \$	76	13,9 %
100 000 \$ et plus	466	82,2 %
Total	567	100 %

SOURCE : MINISTÈRE DES FINANCES et MINISTÈRE DU REVENU, *Statistique fiscale des particuliers*, 2006.

Du côté des entreprises, on peut également s'interroger sur les 1,4 G\$ des dépenses fiscales totales consenties. Comme dans le cas des particuliers, l'inclusion partielle des gains en capital dans le calcul de l'impôt à verser par les entreprises soustrait d'énormes revenus à l'État. On parle de 470 M\$⁵⁹ dont sont privés les fonds publics. Encore ici, le régime fiscal souffre d'une double norme : une première qui soumet au calcul de l'impôt l'ensemble des revenus d'emploi des salarié-e-s, et une seconde qui permet aux entreprises misant sur la spéculation de mettre à l'abri de l'impôt 50 % de leurs revenus. Ce système de deux poids deux mesures défavorise à la fois les PME et les contribuables moyens.

Pour réorganiser les sources de financement de l'État en vue d'une meilleure répartition des charges fiscales, au nom de l'équité sociale et d'une redistribution de la richesse, il serait donc possible d'éliminer quatre types de dépenses fiscales totalisant près de 2 G\$.

Plus questionnable encore est le sacrifice de 713 M\$⁶⁰ que s'est imposé le gouvernement en 2009 en permettant aux entreprises de reporter dans leurs déclarations de revenus de l'année des pertes encourues durant les années précédentes. Même constat pour les 238 M\$⁶¹ non perçus en raison des congés fiscaux offerts à différentes entreprises. Sous prétexte de stimulation économique, l'État québécois se prive de reve-

nus qui lui permettraient de jeter les bases d'une relance économique centrée sur la satisfaction des véritables besoins de la population.

Les moyens sont-ils les fins ?

Le discours du gouvernement est simpliste : pour contrer le déficit actuel, mais surtout les divers problèmes auxquels serait confrontée la société québécoise dans les prochaines années, il faudrait nous résoudre à augmenter les taxes et tarifs. Or, comme nous l'avons démontré dans les pages précédentes, ce discours souffre non seulement de prémisses erronées, mais il occulte une foule d'alternatives beaucoup plus intéressantes et socialement équitables pour garnir les coffres de l'État que le recours proposé à des politiques régressives qui ne tiennent pas compte de la capacité de payer des personnes et des ménages moyens.

Vu ce constat, se pourrait-il que ce qu'on nous présente comme des moyens soient, en fait, les fins que poursuivent le gouvernement et ses experts ? Se pourrait-il que la réorganisation des services publics sur la base d'une individualisation de la tarification et d'une gestion axée sur la rentabilité soit elle-même l'objectif final de ces réformes, qu'on tente de justifier au moyen de lectures alarmistes et fatalistes de la situation économique du Québec ? On peut croire que des gens qui admettent d'emblée vouloir hausser les tarifs au niveau de ceux imposés en Ontario visent plutôt cet objectif que celui de renflouer les coffres de l'État en respectant les principes d'équité sociale et de redistribution de la richesse.

Les effets d'une telle transformation des services publics seraient nombreux et profonds. La tarification individuelle et le passage à une gestion privilégiant la compétitivité et la gouvernance managériale sont autant d'avatars d'une privatisation des services publics, effectuée « de l'intérieur ». Si le paiement pour ces services en vient à être individuel et les milieux du secteur public reconfigurés sur le mode de l'entreprise privée sans reddition de comptes, on peut légitimement se demander ce que ce secteur conservera de public, outre ce qui restera d'une contribution gouvernementale minimale.

Il semble que, pour le comité d'experts du gouvernement, les patiente-s des hôpitaux font figure de « sources de revenus », et les étudiant-e-s universitaires, de travailleurs-producteurs en devenir et non des citoyen-ne-s à éduquer. Quant à l'électricité, elle sera offerte au prix fort à ceux qui peuvent se la payer. À partir de ce moment, la transformation d'un service public en une entreprise privée devient un jeu d'enfant : il suffit de changer la tête dirigeante et la filière du financement. Lorsque les services publics auront fait place à la tarification, à la concurrence interne et externe et à une organisation du travail propre aux entreprises actionnariales, on verra disparaître leur universalité et leurs missions sociales d'origine. Celles-ci plaçaient la finalité de ces services (santé de la population, électrification

de la collectivité, instruction publique, etc.) au-dessus de leur rentabilité.

En cherchant à imposer le principe de compétitivité dans les services publics, le comité d'experts du ministère fait un pas qui n'avait pas été franchi auparavant. En effet, la compétitivité érigée en pierre de touche attaque directement le caractère public des services et leur universalité. Car pour mettre en place une logique de compétitivité, il faut privilégier des critères « d'efficacité » quantifiables (par exemple plus de patiente-s traité-e-s en moins de temps, moins d'argent dépensé). Or, ces critères reproduisent précisément ceux de l'entreprise privée et placent les gestionnaires publics dans un contexte justifiant qu'on mette de côté le caractère public du système (et, partant, une reddition de comptes pour la qualité des services offerts), ainsi que son universalité. Il n'existe pas d'étalon permettant de quantifier un service chaleureux ou une décision médicale priorisant la santé d'un-e patient-e. Si l'on cherche à tout mesurer, l'efficacité et la réduction des coûts en viennent à primer sur les finalités sociales des services publics.

Ceux-ci s'en trouvent réduits à leur expression marchande, offerts à qui en a les moyens, au détriment de leur aspect essentiel pour l'ensemble du corps social. Le schéma 1 (page 4), tiré du rapport Montmarquette, est on ne peut plus clair : les seules choses à rester obligatoirement dans le giron de l'État seraient la sécurité, la justice et l'environnement ; le reste peut, au moins en partie, être privatisé. De telles mesures émergent directement de la pensée néolibérale de l'école de Chicago, dont l'application généralisée, au bénéfice du secteur privé, a surtout entraîné un peu partout des lourdes séquelles socio-économiques pour les populations, le démantèlement des États et des fiascos financiers évidents. Ajoutons qu'au Québec, ce sont précisément ces services publics constituant le filet social qui ont permis à la population de subir moins lourdement les effets de la crise économique de 2008–2009. Transférés, comme on nous le propose, entre les mains d'entrepreneurs, les services publics deviendraient sûrement de nouveaux secteurs économiques « dynamiques » permettant de « produire de la richesse ». Mais on ne peut que se poser la question : produire de la richesse pour qui, et à quel prix pour l'ensemble de la société ?

Conclusion

Dans cette note socio-économique, l'IRIS intervient dans le débat public entourant la question des finances de l'État pour proposer un regard alternatif à ce qui est avancé par le comité d'experts du ministère des Finances. Nous l'avons vu, ce comité base ses travaux sur des *a priori* alarmistes, ce qui – faut-il s'en étonner – mène les experts du gouvernement à proposer des mesures mal adaptées à la conjoncture et aux missions de l'État.

Les mesures proposées dans cette note, et qui sont résumées au tableau 9, n'ont pas la prétention de clore le débat sur la question, mais bien de participer à la mise en place d'alternatives

fiscales qui seront partie prenante du dispositif de redistribution de la richesse et permettront au gouvernement québécois d'assurer la pérennité de ses services publics tout en maintenant la justice sociale et le principe de redistributivité.

Si l'on choisit au contraire d'accepter d'emblée – et de manière acritique – les mesures proposées par le comité, l'avenir est prévisible : la montée du modèle d'une tarification individuelle des services sociaux au détriment de leur financement par une imposition progressive. Il s'agit donc d'une remise en cause des mécanismes modernes de redistribution de la richesse, mis en place à l'après-guerre pour réduire la polarisation entre les classes sociales et les écarts de richesse. L'aboutissement à terme de cette dérive est un système de services publics tarifés accessibles à ceux et celles qui en ont les moyens, ou qui peuvent souscrire à une assurance privée. Bien sûr, cela se fera progressivement, mais la mutation aura déjà eu lieu au niveau des principes, et un mode régressif de taxation aura remplacé pour de bon la fiscalité progressive actuelle.

TABLEAU 9 : Résumé des mesures proposées⁶²

	Mesures	Montant
Fiscalité des particuliers	Redéfinition des paliers	1,3 G\$
Fiscalité des entreprises	Impôt sur le revenu	1,1 G\$
	Taxe sur le capital des entreprises financières	0,8 G\$
Dépenses fiscales	Déduction pour les gains en capital des particuliers	0,6 G\$
	Déduction pour les gains en capital des entreprises	0,5 G\$
	Report des pertes pour les entreprises	0,7 G\$
	Congés fiscaux pour les entreprises	0,2 G\$
Total		5,2 G\$

Renflouer les coffres de l'État québécois est certes important, mais il importe encore plus de bien choisir comment le faire et quelles prémisses prioriser dans un choix de politiques fiscales. Si la compétitivité devait prendre le pas sur un principe d'équité sociale, on préconiserait des hausses de tarifs permettant d'augmenter les revenus de l'État sans cesser de détaxer les entreprises. Mais si l'on garde le cap sur les intérêts de la population, il convient de souligner que les mesures fiscales que nous proposons, en plus d'augmenter les revenus de l'État (comme la tarification), redistribuent également la richesse, ce qui s'avère plus nécessaire encore lorsque croissent les écarts entre les mieux et les moins bien nantis. Car, au final,

c'est l'universalité des services qui doit demeurer centrale et déterminer les moyens adoptés, plutôt que de laisser les services devenir un mode de plus pour soutirer de l'argent des particuliers, sans égard à leurs capacités.

Eve-Lyne Couturier, Philippe Hurteau et Simon Tremblay-Pepin

Chercheur-e-s à l'IRIS

Notes

1 Les experts du Ministère ne brillent pourtant pas par leur indépendance : « Claude Montmarquette et Pierre Fortin viennent de recevoir un financement de 6 millions du gouvernement Charest pour leurs travaux dans le domaine des politiques publiques. Robert Gagné, de l'Institut d'économie appliquée (IEA) des HEC Montréal sur la productivité a reçu du gouvernement 6 millions sur quatre ans. Enfin, Luc Godbout de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke vient de recevoir une contribution financière de 5 millions de dollars pour les cinq prochaines années. » Pierre DUBUC, « Les économistes-mercenaires frappent de nouveau », *L'aut'journal*, 15 décembre 2009.

2 COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES, *Le Québec face à ses défis : Des services publics étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, Fascicule 1, Gouvernement du Québec, 2009, p. 3-4.

3 Un quatrième constat porte sur l'augmentation du coût d'entretien et de remplacement des infrastructures. Comme il ne s'agit pas du sujet central de cette note, qui s'attarde aux services publics et aux revenus de l'État, nous n'en traiterons pas ici.

4 COMITÉ CONSULTATIF, op.cit., p. 28.

5 *Ibid.*

6 Pour plus de détails sur le calcul devant départager « bonne » et « mauvaise » dette, nous conseillons la lecture de Louis GILL, *Lettre au ministre des finances*, http://www.economieautrement.org/IMG/pdf/Dette_Calculs_Luis_Gill.pdf.

7 MINISTÈRE DES FINANCES, Budget 2008 – 2009, Québec, 2008, p. D. 12 ; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs : Le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014*, Québec, 2009, p. 17.

8 COMITÉ CONSULTATIF, op. cit., p. 31.

9 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, op. cit., p. 18.

10 *Ibid.*

11 MINISTÈRE DES FINANCES, *Mise à jour économique et financière du 27 octobre 2009*, Québec, 2009.

12 *Ibid.*

13 Montant qui, en dollars de 2010, dépasserait 1 G\$.

14 MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget du Québec 2007-2008*, Québec, 2007.

15 Rappelons également que le gouvernement du Québec a remis en baisses d'impôts aux particuliers l'argent du règlement sur le déséquilibre fiscal destiné à financer les services publics et les programmes sociaux.

16 Soit, en majeure partie, les aîné-e-s et les jeunes.

17 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le contexte démographique du Québec : Horizon 2025*, 2009, p. 15.

18 HSBC, *L'avenir des retraites : La nouvelle génération senior*, 2007, p. 10-15.

19 Le même type d'analyse est tiré au sujet de l'explosion des dépenses d'infrastructures. Encore ici, les membres du comité consultatif n'ont regardé le problème que d'un seul angle en mettant l'accent sur le poids croissant que ce type de dépenses représente si le Québec désire conserver des infrastructures de qualité. Pas un mot n'est dit au sujet des dépassements systématiques

de coûts ou encore au sujet de la collusion visant à faire augmenter les prix dans le monde de la construction. Avant d'appeler à l'austérité budgétaire dans ce domaine, un meilleur contrôle des projets d'infrastructure serait à privilégier.

20 François-Pierre GLADU, « Les assurances privées ne sont pas la solution », *Santé Inc.*, vol. 4, no 2, 2007, p. 10-11, <http://www.santeinc.com/file/novo7-02.pdf>.

21 Lee SODERSTROM et Amélie QUESNEL-VALLÉE, *Le vieillissement de la population québécoise : les implications pour le financement des services sociaux*, Réseau de recherche en santé des populations du Québec, 2005, p. 8. On consultera également Ellen GEE et Gloria GUTMAN, *The Overselling of Population Ageing, Apocalyptic Demography, Intergenerational Challenges, and Social Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 192 p.

22 *Ibid.*, p. 4.

23 *Ibid.*, p. 2.

24 Guillaume HÉBERT et Jean-François LANDRY, *Le Québec bénéficierait-il d'une présence accrue du privé en santé ?*, Montréal, IRIS, 2008 ; Philippe HURTEAU, *D'où vient la crise des finances publiques*, Montréal, IRIS, 2008 ; Philippe HURTEAU et Eric MARTIN, *Financement des universités : Vers une américanisation du modèle québécois*, Montréal, IRIS, 2008 ; Eve-Lyne COUTURIER et Pierre-Antoine HARVEY, *Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité ?*, Montréal, IRIS, 2009.

25 L'étude précise des impacts socio-économiques négatifs de la tarification ne peut malheureusement pas se faire ici, mais il est tout de même possible d'avancer certaines remarques préliminaires.

26 COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES, *Le Québec face à ses défis : Des pistes de solutions, mieux dépenser et mieux financer nos services publics*, Fascicule 2, Gouvernement du Québec, 2010, p. 79.

27 Bien entendu, ce montant doit être relativisé, puisque 16,4 G\$ des 22,7 G\$ totaux proviennent soit d'Hydro-Québec, soit des garderies à 7 \$, soit des différents régimes d'assurances publiques.

28 Évidemment, les propositions présentées dans le tableau 24 du troisième fascicule (p. 72) sont plus modestes. Toutefois, comme le comité précise nommément que son objectif est de réduire, à terme, notre écart avec l'Ontario, nous souhaitons ici souligner l'ampleur de la modification que le comité propose à long terme.

29 À partir des chiffres du comité et du nombre d'élèves inscrits aux universités québécoises en 2007 selon STATISTIQUE CANADA, CANSIM, série V3I22 – 1423.

30 À partir des chiffres du comité et du nombre d'abonnés à Hydro-Québec : <http://www.hydroquebec.com/residentiel/tarif-residentiel.html>.

31 À partir des chiffres du comité et du nombre de place en garderies promises par le Parti Libéral du Québec lors de la dernière campagne électorale pour 2012 : http://www.plq.org/fr/comm_07_11_2008_02.php.

32 On pourrait aussi évoquer le cas d'une famille ayant des enfants qui fréquentent l'école primaire alors que d'autres entament l'université.

33 COMITÉ CONSULTATIF, *op. cit.*, 2009, p. 23-38.

34 On signalera que les données par habitant ne brillent pas par leur honnêteté dans des secteurs comme les frais de scolarité, les services de garde et les tarifs d'hydroélectricité, où ce n'est pas l'ensemble de la population mais les seuls utilisateurs et utilisatrices – soit respectivement les étudiante-s, les parents et les abonné-e-s – qui défraient la totalité des tarifs.

35 Il est également bon de garder en mémoire que l'ensemble des contribuables bénéficie d'une exemption personnelle de base de 10 455 \$.

36 Ce ne sont donc que 27 930 \$ qui sont effectivement imposés, vu l'exemption de base citée à la note précédente.

37 Sauf à partir de 150 000 \$, où la courbe varie de 1,1 % par tranche de 50 000 \$ ou 100 000 \$.

38 Considérant que, dans ses statistiques fiscales pour les particuliers, le ministère du Revenu ne donne accès qu'aux données agrégées et non aux données réelles recueillies par le Ministère, ce calcul ne peut être qu'une évaluation. Toutefois, comme notre grille utilise les mêmes divisions que le Ministère – ce qui a, comme nous le mentionnions, pour effet négatif de réduire le spectre des scénarios envisageables –, nous sommes confiants que notre modèle de calcul n'est pas très éloigné de la réalité. En fait, en reproduisant la grille d'imposition actuelle dans notre modèle, nous arrivons à une différence de 33 M\$ avec les chiffres du Ministère, une marge d'erreur de seulement 0,16 % (pour des revenus totaux de près de 20 G\$), ce qui nous semble raisonnable.

39 Les séparations de paliers sont peu orthodoxes mais basées sur les divisions faites par le ministère du Revenu dans ses statistiques fiscales. Leur hétérodoxie a donc comme avantage de faciliter le calcul de leur effet sur les finances publiques.

40 On lira à cet égard Philippe HURTEAU, *D'où vient la crise des finances publiques ?*, Montréal, IRIS, 2008.

41 BANQUE MONDIALE, Base de données « Indicateurs du développement dans le monde », 2009.

42 Le graphique 3 se limite aux revenus supérieurs à 20 000 \$ car, en deçà d'un tel seuil, les contribuables sont peu affectés par leur taux marginal d'imposition, considérant les déductions auxquelles ils et elles ont droit (entre autres, la déduction de base qui représente plus de 50 % de leur revenu). Cela a aussi pour effet de rendre toute variation difficile à calculer. Enfin, cette tranche de contribuables représente à peine 1,2 % des revenus en impôt du gouvernement.

43 MINISTÈRE DES FINANCES, *Statistiques fiscales des sociétés – année d'imposition 2005*, Québec, 2009, p. 15.

44 Comme il en sera fait mention à la prochaine section.

45 MINISTÈRE DES FINANCES, *Plan budgétaire, 2007-2008*, Québec, 2007.

46 INVESTISSEMENT QUÉBEC, *La fiscalité au Québec*, 2009, p. 9.

47 MINISTÈRE DES FINANCES, *Discours sur le budget, 2005-2006*, Québec, 2005, p. 20.

48 Comme le seul montant divulgué est celui des bénéfices totaux de ces entreprises, nous avons déduit ceux réalisés au Québec en nous servant de la proportion entre les revenus mondiaux et ceux imposables au Québec.

49 BANQUE NATIONALE, *Rapport aux actionnaires*, Premier trimestre 2010, p. 5.

50 ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS, *Les revenus et les profits des banques*, décembre 2009.

51 Cette mesure pourrait être perçue par certains comme un simple rapatriement de points d'impôt du fédéral au provincial.

52 MINISTÈRE DES FINANCES, *Dépenses fiscales – Édition 2009*, Québec, 2009, p. VI.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*, p. VII.

55 *Ibid.*, p. A. 26.

56 *Ibid.*, p. IX.

57 MINISTÈRE DES FINANCES et MINISTÈRE DU REVENU, *Statistique fiscale des particuliers*, 2006, p. 32. Nous utilisons ici les données de 2006 parce que ce sont celles qui nous permettent de mieux détailler quel type de contribuable, c'est-à-dire selon son niveau de revenu, profite de cette dépense fiscale.

58 *Ibid.*, p. 107.

59 MINISTÈRE DES FINANCES, *Dépenses fiscales – Édition 2009*, Québec, p. A. 53.

60 *Ibid.*, p. A. 58.

61 *Ibid.*, p. A. 60.

62 Les montants peuvent varier en regard des exemples proposés puisqu'ils sont présentés ici en dollars constants de 2009.

IRIS

**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur·e·s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

1710 Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7

514 789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca