

**Un budget et une fiscalité pour
garantir la qualité, l'accessibilité et
l'étendue des services publics au
Québec**

**Mémoire présenté au ministre des
Finances, Carlos J Leitão, dans le cadre
des consultations prébudgétaires
2015-2016**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Février 2015



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Table des matières

1.	Ce n'est pas la fin de l'austérité.....	1
1.1	Le sous-investissement dans les services publics qui s'accroît	1
1.2	Un retard en santé et en éducation	2
2.	Retour à l'équilibre budgétaire et réduction de la dette	4
2.1	Le vrai solde budgétaire	4
2.2	Le cas de la dette du Québec	5
3.	Analyse de la structure fiscale	7
3.1	La lente transition vers les taxes à la consommation	8
3.2	L'utilisation accrue des taxes à la consommation dans un pays aux fortes inégalités pose problème.....	12
3.3	Les réformes potentielles	12
3.4	La révolution tarifaire.....	13
3.5	La fiscalité verte	14
3.5.1	Augmenter la progressivité de l'impôt.....	15
3.5.2	Lutter contre l'évitement fiscal des plus riches	16
4.	Impôt des sociétés.....	18
4.1	La révision des subventions et des crédits aux entreprises : séparer le bon grain de l'ivraie	19
4.2	La réinstauration d'une taxe sur le capital pour les institutions financières.....	21
5.	Paradis fiscaux	21
	Conclusion	25
	Liste des recommandations	26

Liste des tableaux

		Page
Tableau I	Dépenses courantes de l'ensemble des administrations publiques par habitant selon les provinces (2009).....	2
Tableau II	Dépenses des administrations provinciales et locales par habitant, 2009.....	3
Tableau III	Facteurs de croissance de la dette brute du gouvernement du Québec	6
Tableau IV	Importance des différentes sources de revenus autonomes du gouvernement du Québec, 1996 et 2013	8
Tableau V	Subventions aux entreprises et pour certains produits, Canada, 2009	20

Liste des figures

		Page
Figure 1	Part du revenu brut consacrée aux taxes générales (TPS et TVQ) nettes des crédits remboursables, pour un couple avec deux enfants, selon le niveau de revenu 2013 (pourcentage)	9
Figure 2	Évolution de la part de revenus obtenue par le 1 % le plus riche avant et après impôts au Québec, entre 1982 et 2010.....	10
Figure 3	Qui perd, qui gagne depuis 30 ans ? Variation en points de pourcentage des parts de revenus selon les classes de contribuables, Québec entre 1982 et 2010	11
Figure 4	Part du revenu brut qui échappe à la définition de revenu imposable, 2009	16

1. Ce n'est pas la fin de l'austérité

Devant la possibilité de réaliser le premier exercice budgétaire non déficitaire depuis la crise de 2009, le premier ministre Philippe Couillard s'est écrié : « La récompense est à nos portes¹ ! » Récompense ? Pour les services publics et les 500 000 personnes qui chaque jour les font vivre, les conséquences néfastes des compressions et de l'austérité ne commencent qu'à se faire sentir. Si le plan de match échafaudé dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec* est mis en place, l'année 2015-2016 risque de représenter le coup de barre fatal qui accentuera l'étranglement des programmes et services publics. Après une croissance insuffisante des budgets des programmes depuis le plan de retour à l'équilibre budgétaire (moyenne annuelle de 2,4 %), le maigre 0,8 % d'augmentation prévue pour l'année prochaine annonce le pire de l'austérité.

L'urgence alléguée de retourner à l'équilibre budgétaire pouvait, dans l'esprit de certains, justifier l'imposition de compressions. Par contre, selon les prévisions du ministère des Finances pour l'année prochaine, c'est un surplus de 1,6 milliard qui sera arraché par les compressions pour être alloué au remboursement de la dette. Ce choix politique est injustifiable alors que les services publics souffrent et que l'économie nécessite encore un effort de stimulation. Ce choix dévoile clairement la volonté du gouvernement libéral de réduire la taille de l'État et de laisser plus de place au privé au sein des services considérés comme publics.

1.1 Le sous-investissement dans les services publics qui s'accroît

Pour appuyer sa volonté de réduire la taille de l'État, le gouvernement cultive la fausse image de « l'éparpillement », de la « lourdeur » ou de la « taille démesurée » de notre État. Pourtant, si l'on regarde les dépenses par habitant de l'ensemble des administrations publiques sur le territoire du Québec, on constate qu'elles s'élèvent à 18 381 \$ comparativement à une moyenne de 18 815 \$ pour l'ensemble du Canada (voir le tableau I). Si ce montant est moins élevé en Ontario et en Alberta, il est considérablement plus important dans les provinces atlantiques (Nouveau-Brunswick : 20 120 \$). Loin de se payer du luxe, le Québec s'offrirait sensiblement le même niveau de services que les autres provinces du Canada.

¹ RICHER, Jocelyne (2015). « Élimination du déficit en 2015-2016 : Couillard crie déjà victoire », *La Presse* (27 janvier), www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201501/27/01-4838971-elimination-du-deficit-en-2015-2016-couillard-crie-deja-victoire.php.

Tableau I
Dépenses courantes de l'ensemble des administrations publiques par habitant selon les provinces (2009)

	Par habitant	Écart avec la moyenne canadienne
Colombie-Britannique	15 777 \$	3 038 \$
Alberta	16 342 \$	2 473 \$
Ontario	16 984 \$	1 831 \$
Québec	18 381 \$	434 \$
Canada	18 815 \$	
Saskatchewan	18 815 \$	- \$
Manitoba	19 287 \$	- 472 \$
Nouvelle-Écosse	20 100 \$	- 1 286 \$
Nouveau-Brunswick	20 120 \$	- 1 305 \$
Île-du-Prince-Édouard	20 420 \$	- 1 606 \$
Terre-Neuve-et-Labrador	21 574 \$	- 2 760 \$

Source : Statistique Canada (2011). *Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux* – Tableau CANSIM 384-0004, www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3840004&pattern=3840004..3840013&tabMode=dataTable&srchLan=-1&p1=-1&p2=-1.

1.2 Un retard en santé et en éducation

Nous sommes conscients que certaines économies pourraient être dégagées en améliorant les pratiques de gestion, les structures et en laissant plus d'autonomie aux employés et employées qui offrent les services directement. Par contre, les gouvernements successifs ont déjà abusé de la méthode du « coupons d'abord et nous trouverons les économies après ». Cette méthode fonctionne généralement peu, démobilise le personnel et vient affecter les services à la population.

L'application de cette méthode amène désormais des retards importants en termes de financement dans les réseaux de l'éducation et de la santé. Effectivement, si l'on se compare avec les provinces voisines, on constate que le Québec consacre moins de ressources pour la santé et l'éducation pour chaque citoyenne et citoyen (voir le tableau II). En santé, Québec investit 3 139 \$ par habitant alors que la moyenne des autres provinces est de 3 568 \$. Il s'agit donc d'un manque à gagner de plus de 400 \$ par personne ou de près de 3 milliards de dollars pour le réseau de la santé québécois. En éducation, le Québec consacre 2 542 \$ par habitant alors que les autres provinces investissent en moyenne 2 807 \$ par personne. Ce retard tient aussi compte du fait que les droits de scolarité au Québec sont parmi les plus faibles.

Tableau II
Dépenses des administrations provinciales et locales par habitant, 2009

	Santé	Services sociaux	Éducation
Canada (sans le Québec)	3 568 \$	1 525 \$	2 807 \$
Terre-Neuve-et-Labrador	4 312 \$	1 467 \$	2 971 \$
Île-du-Prince-Édouard	3 509 \$	929 \$	2 923 \$
Nouvelle-Écosse	3 532 \$	1 267 \$	2 960 \$
Nouveau-Brunswick	4 327 \$	1 188 \$	2 515 \$
Québec	3 139 \$	3 126 \$	2 542 \$
Ontario	3 481 \$	1 568 \$	2 705 \$
Manitoba	3 699 \$	1 573 \$	2 678 \$
Saskatchewan	4 048 \$	1 099 \$	3 252 \$
Alberta	3 566 \$	1 453 \$	3 128 \$
Colombie-Britannique	3 392 \$	1 642 \$	2 687 \$

Source : Statistique Canada (2011). *Recettes et dépenses du secteur des administrations publiques, comptes économiques provinciaux*, Tableau CANSIM 384-0004, www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3840004&pattern=3840004..3840013&tabMode=dataTable&srchLan=-1&p1=-1&p2=-1.

Bien sûr, notre programme de services de garde subventionnés et le fait que nous gérons notre régime de retraite public au niveau provincial viennent gonfler les sommes investies en services sociaux (3 126 \$ par habitant contre 1 525 \$ dans le reste du Canada).

Difficile au regard de ces chiffres de parler « d'État obèse » ou de « Cadillac luxueuse ». Les Québécoises et Québécois sont en droit d'exiger un panier de services publics d'une qualité et d'une accessibilité comparables à celles de leurs voisins des provinces canadiennes.

Recommandation 1

Considérant l'atteinte prévue d'un surplus budgétaire réel en 2015-2016, la CSQ recommande d'augmenter le rythme de croissance des dépenses de programmes de manière à préserver la qualité, l'accessibilité et l'étendue des services publics, et à maintenir le rôle de stimulation économique du gouvernement.

2. Retour à l'équilibre budgétaire et réduction de la dette

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) est fermement convaincue que le Québec a tout à gagner à maintenir le modèle de société qu'il s'est donné au tournant de la Révolution tranquille. Il a fait le choix de la solidarité et il s'est doté d'une généreuse gamme de services publics et de programmes sociaux. Ils constituent indéniablement l'un des piliers de notre qualité de vie.

Plutôt que d'œuvrer à réformer notre système fiscal pour le rendre plus juste et pour mieux financer l'action de l'État², le gouvernement a choisi de hausser diverses tarifications et de sabrer dans les programmes et les services pour renouer avec l'équilibre budgétaire. Dans ce contexte, la CSQ désire faire quelques recommandations dans le but de préserver les programmes et les services offerts à la population québécoise.

2.1 Le vrai solde budgétaire

Il ne fait aucun doute que le grand projet du gouvernement pour le Québec est le retour à l'équilibre budgétaire et son maintien pour les années suivantes. Pourtant, cet objectif central est basé sur une définition qui est de plus en plus contestée, soit celle de *solde budgétaire* tel que défini dans la Loi sur l'équilibre budgétaire.

En effet, en 2015-2016, l'équilibre budgétaire tel que présenté dans les documents du ministère cache un surplus de 1,6 milliard de dollars. Ceci provient de l'inclusion, sous forme de dépenses, des 1,6 milliard de dollars qui seront affectés au Fonds des générations. Cette méthode de calcul provient de la Loi sur l'équilibre budgétaire du Québec. Par ailleurs, il est de plus en plus reconnu par les économistes que ce solde budgétaire, selon cette définition, n'est pas le solde réel. L'économiste Pierre Fortin écrivait récemment :

[...] le vrai déficit prévu par le ministre Leitão est de 1,0 milliard de dollars, et non pas de 2,3 milliards comme on l'entend souvent répéter. Le chiffre de 2,3 milliards s'obtient en additionnant le vrai déficit (1,0 milliard) et les versements effectués par le gouvernement au Fonds des générations (1,3 milliard)³.

La définition actuelle de solde budgétaire a pour effet de donner une image faussée de la réalité budgétaire du Québec. Avec la hausse importante des versements au Fonds des générations qui est prévue, il est primordial que les chiffres des documents budgétaires reflètent que le futur déficit zéro cacherait en fait des

² Notons toutefois que la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise mène actuellement des travaux sur notre régime fiscal. La CSQ attend avec impatience les résultats de ces travaux.

³ FORTIN, Pierre (2014). « Dette du Québec : un plan alternatif plus prudent et moins risqué », *Libres échanges, le blogue des économistes québécois* (23 octobre), blogue.economistesquebecois.com/2014/10/23/dette-du-quebec-un-plan-alternatif-plus-prudent-et-moins-risque/.

surplus importants dont l'affectation est une décision éminemment politique. Dans le contexte où plusieurs services et programmes sont remis en question et où l'on demande d'importants sacrifices aux employées et employés de l'État, il y a lieu de revoir la définition prévue à la Loi afin qu'elle reflète plus adéquatement la réalité.

Recommandation 2

La CSQ recommande de modifier la définition de *solde budgétaire* prévue à la Loi sur l'équilibre budgétaire afin que ce solde soit le surplus ou le déficit primaire du budget du gouvernement, c'est-à-dire le solde budgétaire avant les versements des revenus dédiés au Fonds des générations.

2.2 Le cas de la dette du Québec

L'évolution de la dette du Québec et du service de la dette ne justifie en rien les mesures draconiennes adoptées et proposées par le gouvernement. Il est vrai que la dette du Québec est élevée, et cela n'est pas idéal. Avec une dette élevée, nous consacrons davantage de ressources pour payer les intérêts sur cette dette, et ces ressources ne sont pas disponibles pour financer les programmes sociaux et les services publics.

Cependant, malgré les quelques déficits depuis 2008, l'endettement du Québec est manifestement maîtrisé. Il est inacceptable de remettre en question le modèle québécois ou de demander aux travailleuses et travailleurs de l'État de s'appauvrir sur cette base.

En 2010, le Québec a modifié la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations afin de prévoir de nouveaux objectifs de réduction de la dette. Selon ces objectifs, le ratio dette brute/produit intérieur brut (PIB) doit diminuer et s'établir à 45 % en 2026 alors que celui des déficits cumulés doit s'établir la même année à 17 %.

Selon la mise à jour budgétaire de décembre dernier, le gouvernement prévoyait que le ratio de la dette brute en proportion du PIB s'établirait à 55,1 % au 31 mars 2015. Selon les objectifs fixés en 2010, le ratio doit être réduit de 10,1 points de pourcentage en 11 ans (55,1 % à 45 %). D'ici 2019, le ratio dette brute/PIB sera réduit à 50,7 %, soit une baisse de 4,4 % en 4 ans. Le reste du chemin, soit 5,7 %, devra être effectué au cours des 7 années suivantes.

Pour y arriver, le gouvernement a adopté une stratégie agressive en accroissant significativement les sommes versées au Fonds des générations. Nous sommes d'avis que, dans le contexte actuel, le gouvernement va trop vite. Il pourrait en faire un peu moins les 4 premières années et atteindre tout de même les objectifs de réduction de la dette fixés en 2010.

En effet, nous sommes sur le point d'assister à un ralentissement marqué de la croissance de la dette brute en termes absolus. Alors que celle-ci subirait une augmentation comprise entre 5 et 10 milliards de dollars par année entre 2009-2010 et 2014-2015, son augmentation annuelle sera limitée à 3 milliards de dollars à compter de 2016-2017 et à 1 milliard ou moins à compter de 2018-2019.

Tableau III
Facteurs de croissance de la dette brute du gouvernement du Québec
(En millions de dollars)

Année	Déficit selon le budget	Fonds des générations	Déficit réel	Immobilisations nettes	Placements, prêts et autres facteurs	Variation totale	Dette brute	Ratio dette brute/PIB
2014-2015	2 350	-1 285	1 065	5 035	1 962	9 033	206 131	55,1 %
2015-2016	0	-1 617	-1 617	4 168	2 257	5 094	211 225	54,4 %
2016-2017	0	-2 288	-2 288	3 261	2 113	3 253	214 478	53,3 %
2017-2018	-225	-2 826	-3 051	2 817	1 839	2 278	216 756	52,1 %
2018-2019	-338	-3 162	-3 500	2 381	1 993	1 189	217 945	50,7 %

Source : Québec, ministère des Finances (2014). *Budget 2014-2015, Plan budgétaire* (juin), p. E.9.

Mais comment s'explique cette réduction de la croissance de la dette brute alors que nous continuons à emprunter des sommes importantes pour financer les investissements en infrastructures⁴ ? Le tableau III ci-dessus donne un aperçu des grands facteurs de croissance de la dette brute du gouvernement. C'est essentiellement deux facteurs qui expliquent la réduction : une forte hausse des versements au Fonds des générations ainsi qu'une forte réduction des immobilisations nettes.

Les versements au Fonds des générations passeront de moins de 1 milliard de dollars en 2012-2013 à plus de 3 milliards de dollars en 2018-2019. Cette forte hausse s'explique par de nouveaux revenus versés au Fonds tels que l'indexation du tarif de l'électricité patrimoniale, les revenus miniers et la taxe sur les boissons alcoolisées.

Le deuxième facteur est la forte réduction des immobilisations nettes, qui passeront de 5 à 2,4 milliards entre 2014-2015 et 2018-2019. Cette forte réduction s'explique, quant à elle, par la croissance rapide des dépenses d'amortissement. Les hauts niveaux d'investissement des dernières années ont effectivement provoqué une très forte croissance de ces dépenses. Elles ont augmenté de 1,8 milliard de dollars

⁴ Selon le Plan québécois des infrastructures, le Québec continuera à investir (et donc à emprunter) environ 9 milliards de dollars par années.

depuis 2009 (une croissance de 125 % en 6 ans), venant comprimer d'autant les sommes disponibles pour le financement des services publics. Il s'agit de l'un des postes budgétaires en plus forte hausse à l'heure actuelle, et cette hausse se poursuivra au cours des prochaines années.

Ainsi, l'évolution des immobilisations nettes et des versements au Fonds des générations au cours des prochaines années nous porte à croire que la réduction de 5,1 % du ratio dette/PIB sur 7 ans (2019-2026) pourrait être réalisée plus rapidement que prévu. L'objectif du 45 % du ratio dette brute/PIB pourrait être atteint aussi tôt qu'en 2022 ou 2023, soit 3 ou 4 ans plus tôt que requis par la Loi actuelle.

Pourquoi alors vouloir réduire le ratio dette brute/PIB à un rythme de 1,1 point de pourcentage par année entre 2015-2019 et de 0,8 point de pourcentage entre 2019 et 2026 ? Or, comme nous venons de le voir, l'évolution des immobilisations nettes et des sommes versées au Fonds des générations entrainera, dans les faits, une diminution plus rapide du ratio dette brute/PIB à compter de 2019.

Un ralentissement du rythme du redressement budgétaire et de réduction du ratio dette brute/PIB ne compromettrait en rien l'atteinte des objectifs fixés par la Loi adoptée en 2010. Un tel ralentissement apparaît d'autant plus important que la forte croissance des versements au Fonds des générations et des dépenses d'amortissement prive les ministères et les organismes de ressources essentielles au maintien des programmes et services.

Recommandation 3

La CSQ recommande de ralentir le rythme de réduction du ratio dette brute/PIB pour les prochaines années tout en maintenant l'objectif global de 2027. Pour ce faire, le gouvernement doit suspendre les versements au Fonds des générations pour les années 2015-2016 et 2016-2017 et les réduire de façon substantielle pour les années subséquentes.

3. Analyse de la structure fiscale

Une étude commandée par la CSQ et qui sera prochainement publiée par l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) démontre que les décisions politiques qui ont fait suite à l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 1998 ont eu pour conséquence de conduire l'État québécois dans une situation de « déséquilibre

budgétaire structurel⁵ ». En effet, selon leurs analyses basées sur la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada et la méthodologie du directeur parlementaire du budget (DPB), l'État québécois se prive de plus de 8 milliards de revenus chaque année en raison des modifications de son régime fiscal. Les baisses d'impôts aux individus, souvent les mieux nantis, comptent pour 4,5 milliards de ses revenus perdus⁶. Ce constat force le gouvernement à trouver des solutions à la « santé » des finances publiques du côté des revenus et non pas uniquement en comprimant ses dépenses. Nous présentons dans cette section quelques réflexions et pistes de solutions fiscales.

3.1 La lente transition vers les taxes à la consommation

Depuis 1996, la taxe de vente du Québec (TVQ) a été augmentée de 3 points de pourcentage, et les impôts sur le revenu des particuliers ont été réduits. Cette transition du régime fiscal québécois vers une utilisation accrue des taxes à la consommation comme source de financement s'observe clairement au tableau IV. On remarque qu'en 1996, les revenus de ces taxes à la consommation ne représentaient que 23 % des revenus autonomes du Québec. Cette part est actuellement estimée à près de 30 %. La part des impôts sur le revenu des particuliers est, quant à elle, passée de 42 % à 36 %. L'élimination de la taxe sur le capital ne semble pas avoir trop diminué la part des entreprises dans le financement du gouvernement québécois. Celle-ci n'a été réduite que de 1 point de pourcentage. La contribution des sociétés d'État représente en 2013 une fois et demie celle de 1996 (de 6 % à 9 %).

Tableau IV
Importance des différentes sources de revenus autonomes
du gouvernement du Québec, 1996 et 2013

Sources de revenus autonomes	Budget 1996-1997	Budget 2013-2014
Impôts sur le revenu des particuliers	42 %	36 %
Impôts sur le revenu des entreprises	9 %	8 %
Cotisation au Fonds des services de santé	12 %	12 %
Taxes à la consommation	23 %	30 %
Droits, permis et vente de biens et de services	5 %	4 %
Société d'État	6 %	9 %

Source : Québec, ministère des Finances et de l'Économie. Documents budgétaires.

Par ailleurs, les prétentions souvent entendues indiquant que les taxes à la consommation ne sont pas régressives et sont même progressives ne nous

⁵ BÉLANGER, J., et O. CALDERON (sous presse). *Modifications au régime fiscal québécois - 1997-2013 ; Impacts sur les recettes du gouvernement et la distribution des revenus*, IREC.

⁶ Baisses d'impôts nettes des augmentations de TVQ.

semblent pas fondées. Malgré le crédit pour la taxe sur les produits et services (TPS)/taxe de vente harmonisée, le crédit d'impôt pour solidarité et la détaxation de certains produits, ce sont les contribuables de la classe moyenne qui subissent le plus lourdement le poids des taxes à la consommation. Comme le montre la figure 1, ces crédits et cette détaxation garantissent une forte progressivité dans le bas de l'échelle, **mais ont un effet nul au-delà du salaire moyen.**

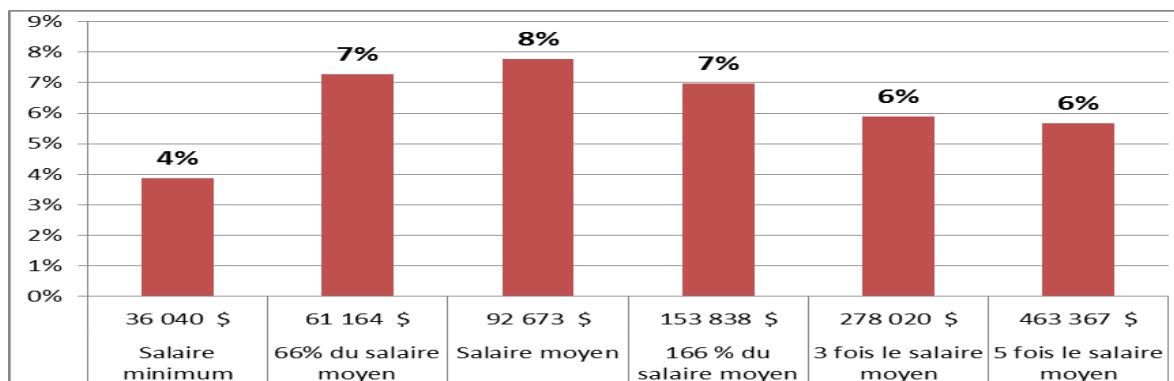


Fig. 1 – Part du revenu brut consacrée aux taxes générales (TPS et TVQ) nettes des crédits remboursables, pour un couple avec 2 enfants, selon le niveau de revenu, 2013

Source : Calculs de la CSQ à partir du simulateur fiscal CTaCS⁷. Hypothèses empruntées à Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2011). *La perception du caractère régressif des taxes à la consommation au Québec est-elle fondée ?*, document de travail 2011/01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 34 p., www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Taxes_a_la_consommation/Taxes-consommation-Final.pdf.

Ce résultat est d'ailleurs corroboré par une récente étude de l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS)⁸.

Les grandes institutions économiques internationales confirment également que l'impôt sur le revenu des particuliers est plus progressif que les taxes à la consommation. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) écrit : « The personal income tax is the most progressive tax, although there are significant cross-country variations. Social security contributions, consumption taxes and real estate taxes tend to be regressive in most countries⁹. »

⁷ MILLIGAN, Kevin (2012). *Canadian Tax and Credit Simulator*, version 2012-1.

⁸ FORTIER, Francis, et Simon TREMBLAY-PEPIN (2014). *Les taxes à la consommation et les inégalités au Québec, rapport de recherche* (septembre), Montréal, IRIS, 56 p., iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2014/09/Taxes-et-inegalites-WEB-07.pdf.

⁹ JOUMARD, Isabelle, Mauro PISU et Debbie BLOCH (2012). « Tackling income inequality: The role of taxes and transfers », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2012, n° 1, p. 3, dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd6l65lt.

Il ressort de cette courte analyse que le régime fiscal québécois a indéniablement perdu en progressivité depuis une vingtaine d'années. Or, ce recul survient de façon concomitante avec une importante hausse des inégalités de revenus. Ainsi, depuis le début des années 1980 au Québec, la part des revenus du marché que le 1 % des citoyennes et citoyens les plus riches accapare est passée de 7 % des revenus globaux à 11,6 %. Aussi, le régime fiscal n'aura pas réussi à renverser cette tendance. La figure 2 montre que, même après les impôts et les transferts, l'élite économique québécoise accapare tout de même 8,3 % des revenus disponibles. Cette part a augmenté de 54 % depuis une trentaine d'années.

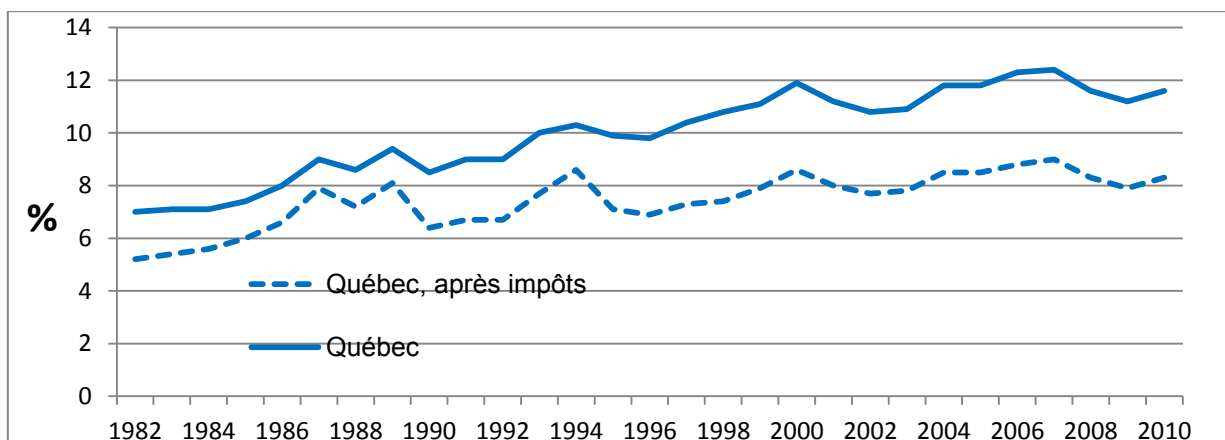


Fig. 2 – Évolution de la part de revenus obtenue par le 1 % le plus riche avant et après impôts au Québec, entre 1982 et 2010

Source : Statistique Canada. Tableau CANSIM 204-0002.

L'évolution des parts de revenus obtenues par les autres contribuables du Québec démontre de manière saisissante comment la croissance des revenus des plus riches s'est faite en grande partie sur le dos des travailleuses et travailleurs et de la classe moyenne supérieure en général (entre 50 % et 90 % des plus riches). Ces contribuables, qui gagnent entre 27 400 \$ et 70 800 \$ par année, ont vu leur part de revenus avant et après impôts fondre de près de 4 %. Les données de la figure 3 confirment l'enrichissement des 10 % des contribuables les plus riches et l'explosion des revenus du 1 %. Cependant, on remarque que la fiscalité et les transferts mis en place au Québec ont permis de renverser en partie la tendance à l'appauvrissement relatif du 50 % des moins nantis. La part des revenus de marché de ces derniers a reculé de 2,6 points de pourcentage, mais l'intervention gouvernementale leur a permis de maintenir leur part originale et de faire un très léger progrès de 0,6 point de pourcentage.

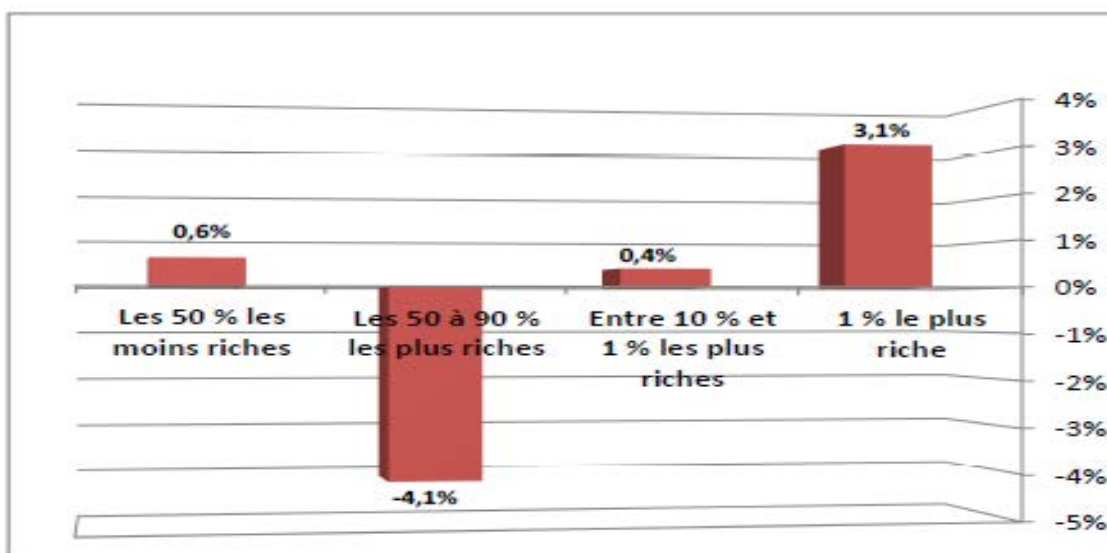


Fig. 3 – Qui perd, qui gagne depuis 30 ans ? Variation en points de pourcentage des parts de revenus selon les classes de contribuables, Québec entre 1982 et 2010

Source : Statistique Canada. Tableau CANSIM 204-0002. Calculs des auteurs.

En termes concrets, les revenus moyens du 1 % des contribuables les plus riches sont passés d'un peu plus de 200 000 \$ à près de 360 000 \$ après correction pour l'inflation. Une fois l'impôt payé, leur augmentation représente tout de même 128 000 \$ de plus dans leurs poches ! Une augmentation réelle de plus de 100 %, alors que l'ensemble des autres citoyennes et citoyens a connu une mince augmentation de 24 % de leur revenu moyen.

Parce que les inégalités sont moins grandes au Québec que dans le reste du Canada, on affirme souvent qu'elles ne constituent pas un problème criant chez nous et donc que l'équité n'a pas à être l'un des principaux objectifs du régime fiscal. Or, la comparaison avec le Canada et les États-Unis est pernicieuse puisqu'ils sont parmi les pays avancés de l'OCDE où les inégalités ont augmenté le plus fortement depuis 1975. Ces pays ne sont donc pas l'étalon idéal de comparaison.

Dans une courte note publiée en mai 2014¹⁰, l'OCDE nous apprend ainsi qu'au pays de la feuille d'érable, 37 % de tous les nouveaux revenus générés entre 1975 et 2007 ont été accaparés par le groupe des 1 % les plus riches. Pour les États-Unis, ce chiffre se situe à un incroyable 47 % !

¹⁰ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2014). *Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?* (mai), OCDE, 8 p., www.oecd.org/social/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf.

Si l'on élargit au groupe des 10 % les plus riches, ceux-ci ont reçu 67 % de la croissance des revenus au Canada et 80 % aux États-Unis. Au Canada, 90 % de la population s'est donc partagé les 33 % restant de la croissance des revenus. Il n'est pas étonnant que la classe moyenne ait l'impression que ses revenus stagnent depuis plusieurs décennies.

L'OCDE ajoute :

By contrast, in Nordic countries, but also in France, Italy, Portugal and Spain it was the bottom 99% of the population which benefited more growth, receiving about 90% of the increase in total pre-tax income between 1975 and 2007¹¹.

S'il est donc vrai que la hausse des inégalités de revenus est moins prononcée au Québec qu'ailleurs sur le continent nord-américain, son accroissement constitue tout de même une tendance préoccupante. Le gouvernement québécois ne peut et ne doit pas ignorer cette réalité au moment de faire ses choix en matière de politiques fiscales. Tant que les revenus avant impôt seront aussi inégalement répartis, la fiscalité devra, chez nous, conserver l'une de ses fonctions premières, c'est-à-dire répartir la richesse.

3.2 L'utilisation accrue des taxes à la consommation dans un pays aux fortes inégalités pose problème

L'exemple des pays scandinaves est souvent mis de l'avant pour démontrer qu'il est possible de concilier un usage important des taxes à la consommation avec l'égalité de revenus. Cette comparaison pose problème pour deux raisons. D'abord, les inégalités des revenus de marché sont moins fortes dans les pays d'Europe du Nord et, ensuite, le volume des dépenses publiques permet d'effectuer des transferts importants aux personnes et de fournir de nombreux programmes universels qui réduisent les inégalités.

3.3 Les réformes potentielles

Pour la CSQ, il n'est donc pas souhaitable d'entreprendre un virage vers une fiscalité qui s'appuie encore davantage sur la taxation au lieu de l'impôt sur le revenu. D'abord, étant donné le niveau relativement élevé des inégalités causées par les revenus de marché, nous ne pouvons pas réduire la capacité redistributrice de la fiscalité. Ensuite, rien ne justifie la prétention que notre régime fiscal « décourage » le travail. Bref, avant de tendre vers une structure fiscale à la scandinave, il faudra se doter d'institutions plus fortes pour équilibrer le marché du travail, mais également tendre vers une charge fiscale globale à la scandinave.

¹¹ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2014). *Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?* (mai), OCDE, p. 3, www.oecd.org/social/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf.

Aussi, la CSQ rejette d'emblée toute hausse des taxes à la consommation si elles sont faites pour réduire l'impôt sur le revenu des particuliers. Par ailleurs, la Centrale pourrait appuyer une hausse du recours aux taxes de vente si cette hausse était effectuée de façon concomitante à une hausse de l'impôt sur le revenu des particuliers et que l'effet global de ces modifications améliorerait la progressivité totale du régime fiscal québécois.

Aussi, toujours dans un souci d'accroître la progressivité du régime fiscal, la CSQ appuierait une modification de la TVQ afin de la rendre plus progressive. Nous verrions d'un bon œil une TVQ comportant divers taux en fonction du type de biens ou de services consommés. Les biens de luxe pourraient être taxés à un taux plus élevé comme cela existe dans plusieurs pays européens. Cette possibilité ne nous apparaît cependant pas simple à réaliser, compte tenu du contexte fédéral canadien et de l'harmonisation récente de la TPS et de la TVQ.

Recommandation 4

La CSQ recommande d'étudier la possibilité de moduler la TVQ afin de la rendre plus progressive, par exemple en taxant plus lourdement les biens de luxe.

3.4 La révolution tarifaire

La CSQ aimerait également aborder la question des tarifs. En octobre 2007, l'ancienne ministre des Finances, Monique Jérôme-Forget, donnait le mandat à un groupe de travail de proposer une nouvelle politique de tarification des services publics. Quelques années plus tard, le gouvernement libéral revenait à la charge avec la « révolution culturelle » de Raymond Bachand. Fidèle à son obsession, le gouvernement propose en 2010-2011 une hausse importante des droits de scolarité qui mènera le Québec dans le conflit du printemps érable. Aujourd'hui, ce sont les tarifs des services de garde subventionnés qui sont dans la mire du gouvernement. Tous ces efforts afin de hausser les tarifs des services publics sont basés sur un argumentaire voulant que les citoyennes et citoyens doivent contribuer à une part des coûts des services qu'ils obtiennent.

La CSQ s'oppose vigoureusement à une utilisation accrue de la tarification. Ces tarifications ont un effet sur l'accessibilité aux services, minent l'égalité des chances et accentuent les inégalités sociales. La Centrale réitère son attachement envers les services publics universels, qui sont essentiels pour assurer le lien social nécessaire à la vie en société, contribuer à la solidarité entre les individus et répartir équitablement la richesse.

Recommandation 5

La CSQ recommande de ne pas recourir davantage à la tarification comme moyen de financement des services publics.

La « fiscalisation » de certains tarifs des services publics, telle qu'elle sera appliquée aux services de garde, soulève de vives inquiétudes au sein de la CSQ. Cette formule alambiquée cache une volonté de faire varier les tarifs exigés pour un service selon les revenus de leurs usagères et usagers à l'aide de remboursement ou d'une contribution fiscale supplémentaire. Bien qu'elle permette de rendre le choc tarifaire moins immédiat et moins régressif, cette fiscalisation du tarif n'en représente pas moins une double menace à l'universalité de nos services publics.

D'abord, elle vise clairement à permettre une augmentation de la contribution de certains usagers et usagères plus fortunés, se rapprochant ainsi d'une logique d'utilisateur-payeur. L'universalité d'un service s'appuie sur son financement collectif par la fiscalité générale qui est et doit rester fortement progressive. Le financement est collectif puisque nous reconnaissons que les services apportent des avantages à l'ensemble de la société et non uniquement à leurs usagères et usagers.

Ensuite, en faisant payer les citoyennes et citoyens fortunés plus chers pour les services publics, on vient enlever du poids aux arguments soutenant la progressivité de la fiscalité. Pourquoi accepteraient-ils de payer plus d'impôts, si, en plus, ils doivent contribuer encore une fois plus fortement lorsqu'ils se voient tarifés ? Cette situation risque de remettre en question l'équilibre sur lequel la solidarité fiscale s'élabore : chaque citoyenne et citoyen contribue selon ses moyens, mais toutes et tous ont droit aux mêmes services selon leurs besoins.

Recommandation 6

La CSQ recommande de rejeter l'approche liée à la « fiscalisation des tarifs ».

3.5 La fiscalité verte

Finalement, la CSQ désire souligner son ouverture à une utilisation accrue de la fiscalité verte, mais à certaines conditions. La première est que la mise en œuvre de toutes taxes vertes devrait tenir compte de l'effet régressif que ces taxes ont généralement et, notamment, de leurs effets sur les ménages à faible revenu. La mise en place de mesures fiscales vertes doit donc comporter des mesures d'atténuation telles que des crédits d'impôt remboursables. L'idée maitresse ici est d'atténuer le plus possible l'effet régressif de la mesure fiscale verte, de générer un

incitatif à adopter des comportements plus respectueux de l'environnement pour l'ensemble de la population et de s'assurer que les ménages à faible revenu ne sont pas défavorisés par l'introduction de la mesure fiscale verte.

La deuxième condition est qu'on ne compense pas la mise en place de ces nouvelles mesures fiscales vertes par des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers. Une telle transition affaiblirait de nouveau la progressivité du régime fiscal québécois, ce qui est inacceptable pour la CSQ.

Recommandation 7

La CSQ recommande de recourir davantage à la fiscalité verte à condition (1) de mettre en place des mesures d'atténuation visant à contrer l'effet régressif de ces taxes, par exemple par des crédits d'impôt remboursables, et (2) de ne pas compenser l'introduction de mesures fiscales vertes par une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Recommandation 8

La CSQ recommande de hausser le droit d'immatriculation spécial sur les voitures de luxe de 1 % à 5 % et d'introduire un système de bonus-malus basé sur les émissions de carbone des véhicules.

3.5.1 Augmenter la progressivité de l'impôt

Si le gouvernement du Parti québécois a fait un premier pas intéressant lors du budget 2013-2014 en instaurant un nouveau palier d'imposition à 100 000 \$, la CSQ croit qu'il faut maintenant faire un pas additionnel. Avec la très forte augmentation des revenus de marché qu'ils ont connue depuis vingt ans, les ménages à très hauts revenus sont tout à fait en mesure de contribuer davantage aux revenus de l'État.

Le gouvernement doit maintenant introduire un 5^e palier d'imposition de 28 % pour les revenus de 200 000 \$ et plus. Cette mesure est justifiée, compte tenu de l'état des finances publiques et des forts gains accaparés par ces contribuables au cours des dernières années. De plus, les scénarios apocalyptiques de fuite fiscale et d'exode de contribuables qui ont été montés en épingle à l'automne 2012 sont loin d'avoir été démontrés.

Recommandation 9

La CSQ recommande d'introduire un 5^e palier d'imposition de 28 % pour les revenus de 200 000 \$ et plus.

3.5.2 Lutter contre l'évitement fiscal des plus riches

Les contribuables québécois les plus riches sont imposés au Québec à des taux plus élevés qu'ailleurs au Canada. Par contre, cette « juste part » fiscale ne s'applique, dans la réalité, qu'aux revenus déclarés et imposables. Or, les citoyennes et citoyens les plus riches ont accès à une série d'abris fiscaux, de stratégies comptables et de crédits permettant de réduire la part de leurs revenus soumise à l'impôt.

Comme le démontre la figure 4, la part des revenus bruts qui sont exclus de l'impôt diminue de manière considérable au fur et à mesure que les revenus augmentent. L'IRIS estime que cette simple situation fait perdre près de 400 millions de dollars à l'État québécois chaque année.

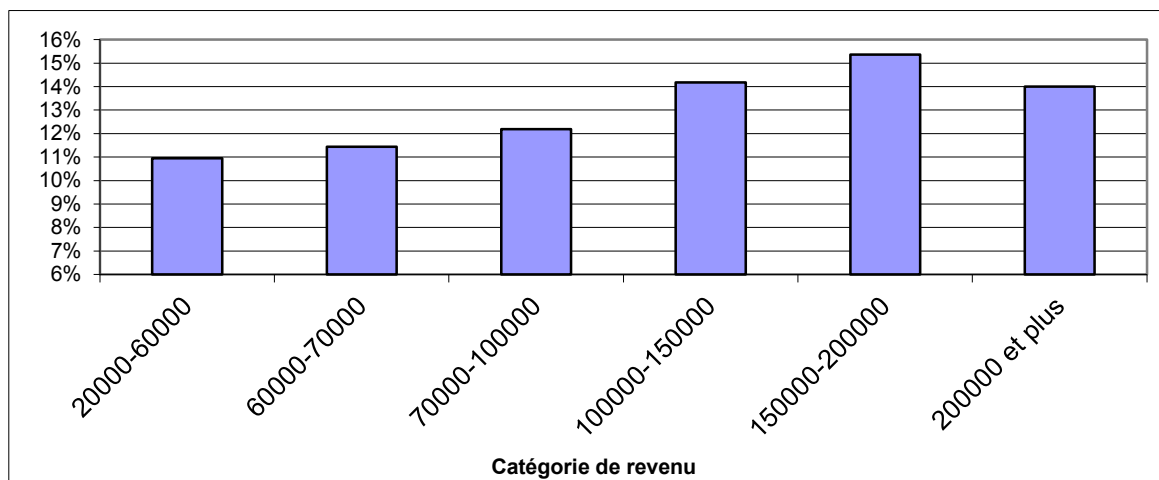


Fig. 4 – Part du revenu brut qui échappe à la définition de revenu imposable, 2009

Source : Québec, ministère des Finances (2013). Calculs par Francis Fortier et Bertrand Scheppert, IRIS, étude en cours.

Nous connaissons l'impact des principaux abris fiscaux (les exemptions liées aux cotisations pour la retraite, l'exemption des gains en capital, les déductions des dépenses de gestion, le traitement particulier des dividendes, les crédits pour les dons de charité, etc.). À part les exemptions liées aux cotisations pour la retraite, plus particulièrement le crédit d'impôt relatif aux fonds des travailleuses et

travailleurs de la classe moyenne qui en bénéficient, les avantages des autres abris fiscaux se concentrent chez les contribuables très riches. Comme le révèlent les statistiques fiscales publiées chaque année, c'est plus de 50 % des avantages liés aux déductions pour gains en capital et aux crédits d'impôt pour dividendes qui profitent au 1,5 % des contribuables les plus riches.

Ainsi, la CSQ est d'avis que le gouvernement doit hausser le taux d'inclusion des gains en capital afin que tous les revenus soient traités sur un pied d'égalité, mais aussi afin de décourager la spéculation. Idéalement, cette réforme devrait se faire en concertation avec les provinces voisines afin de réduire les impacts de la concurrence fiscale. Déjà, plusieurs politiciennes et politiciens du Canada et des États-Unis ont souligné le bien-fondé d'une telle mesure. Le Québec doit jouer un rôle de meneur dans la mise en place d'une fiscalité plus progressive pour l'espace économique canadien.

Une autre avenue intéressante concernant les gains en capital consisterait à moduler le taux d'inclusion de ces revenus en fonction de la durée de détention de l'actif. Un exemple de ce type de modulation est la proposition formulée en octobre 2012 par Yvan Allaire et Michel Nadeau, respectivement président du conseil et directeur général de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)¹². Ceux-ci proposaient un taux d'imposition à 100 % pour les revenus tirés d'actifs détenus pour une période de moins de 1 an. Il y a là une proposition qui mérite d'être sérieusement envisagée.

Recommandation 10

La CSQ recommande :

- De hausser le taux d'inclusion des gains en capital de 50 % à 75 % ;
- D'étudier la possibilité de moduler le taux d'inclusion en fonction de la durée de détention de l'actif ayant généré le gain en capital.

Par ailleurs, si nous connaissons l'impact financier des principaux abris fiscaux, le ministère des Finances demeure absolument muet (ou sans information) sur l'impact général pour les finances publiques d'un ensemble de stratégies de planification fiscale moins connues :

- Les comptes d'épargne libre d'impôt (CELI) ;

¹² ALLAIRE, Yvan, et Michel NADEAU (2012). « Réforme fiscale – Les gains des spéculateurs imposés à 100 % », *Le Devoir* (10 octobre). www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/360987/les-gains-des-speculateurs-imposes-a-100.

- L'utilisation des fondations privées ou des fiducies familiales ;
- L'incorporation des professionnelles et professionnels et le fractionnement des revenus ;
- Les placements par les assurances vie (le stratagème ^{10/8})¹³, etc.

La confiance envers notre système fiscal est ébranlée par un sentiment d'injustice vis-à-vis les abris fiscaux dont profitent les plus riches. Les récentes révélations sur l'utilisation à large échelle des paradis fiscaux par les contribuables fortunés et les grandes entreprises ont également attisé ce sentiment d'injustice, sentiment fort légitime soit dit en passant.

Par souci de transparence, le gouvernement doit mesurer l'impact de ces différentes stratégies sur la caisse commune et rendre publiques ces informations. Il s'agit de la seule voie permettant de s'attaquer à ce sentiment d'injustice. La population est en droit de savoir combien nous coûtent ces avantages consentis et les occasions d'évitement offertes à nos concitoyennes et concitoyens les plus riches.

Recommandation 11

La CSQ recommande que le ministère des Finances publie une analyse de l'impact financier des différentes stratégies de planification fiscale agressives et des divers abris fiscaux, notamment les paradis fiscaux, pour lesquels les données ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.

4. Impôt des sociétés

En ce qui concerne le régime d'imposition des sociétés du Québec, la mesure structurante de la dernière décennie est sans aucun doute l'abolition de la taxe sur le capital, qui rapportait plus de 1,5 milliard de dollars annuellement à l'État. Les quelques révisions à la hausse sur le taux d'imposition des grandes entreprises (de 8,9 % à 11,9 %) et sur la contribution des institutions financières ne permettront pas de compenser cette perte de revenus. Cette réduction globale des contributions fiscales s'ajoute aux réductions décrétées par le gouvernement fédéral. Or, contrairement aux enseignements de la théorie économique classique, ces réductions d'impôt ne se sont pas traduites par une hausse de l'investissement des

¹³ Interdits sur le plan fédéral uniquement.

entreprises¹⁴. Les investissements anémiques des entreprises demeurent aujourd'hui une énigme, et leur redémarrage demeure l'une des clés de la reprise économique.

La CSQ est bien au fait des considérations de concurrence fiscale internationale en matière d'imposition des sociétés. Cependant, il ne faut pas exagérer. Cet argument est souvent invoqué par les représentantes et représentants des entreprises quand vient le temps de réclamer des réductions de leurs contributions fiscales ou pour s'opposer à toute hausse.

La firme-conseil KPMG a publié plusieurs études démontrant que les charges fiscales ne constituaient¹⁵ qu'une faible fraction de leur coût et que le Québec faisait bonne figure dans l'ensemble nord-américain en matière de compétitivité fiscale.

4.1 La révision des subventions et des crédits aux entreprises : séparer le bon grain de l'ivraie

La CSQ s'est réjouie, lors de la divulgation du mandat de la Commission d'examen de la fiscalité québécoise en juin dernier, du fait que celle-ci a le mandat de procéder à un examen des dépenses fiscales. Selon les documents budgétaires 2014-2015, la commission doit « trouver » environ 650 millions de dollars en réduction de dépenses fiscales.

La féroce compétition que se livrent les provinces canadiennes, et plus largement l'ensemble des pays de la planète, sur les taux d'imposition des profits des entreprises, a fait perdre au Québec son titre de province la plus avantageuse à ce chapitre. Cependant, sans être au premier rang, notre taux d'imposition demeure toujours très concurrentiel en Amérique du Nord.

L'avantage fiscal du Québec se retrouve moins dans son taux d'imposition que dans les nombreux crédits d'impôt dont bénéficient les entreprises et les subventions que le gouvernement leur octroie. La générosité des crédits d'impôt québécois aux entreprises est un fait bien documenté. Le tableau V montre que l'aide aux entreprises est deux fois plus élevée au Québec (1,65 % de son PIB) que chez son voisin ontarien ou dans la moyenne des autres provinces du pays (respectivement 0,79 % et 0,76 % du PIB). Annuellement, c'est plus de 5 milliards

¹⁴ Voir à ce sujet les travaux de Jim Stanford. STANFORD, Jim (2011). *Having Their Cake and Eating It Too – Business Profits, Taxes, and Investment in Canada : 1961 through 2010* (13 avril), Centre canadien de politiques alternatives, 38 p., www.policyalternatives.ca/publications/reports/having-their-cake-and-eating-it-too (Consulté le 30 septembre 2014).

¹⁵ KPMG (2014). *Choix concurrentiel : Rapport spécial – Pleins feux sur la fiscalité*, édition 2014, 40 p., www.competitivealternatives.com/reports/2014_compalt_report_tax_fr.pdf (Consulté le 30 septembre 2014).

de dollars qui sont retournés aux entreprises ayant des activités au Québec¹⁶. On répertorie des centaines de programmes d'aide et de crédits dont on ne connaît pas toujours les effets réels sur l'économie, l'innovation et la création d'emplois de qualité.

Tableau V
Subventions aux entreprises et pour certains produits, Canada, 2009

	Montant des subventions et des crédits aux entreprises	Subventions en pourcentage du PIB
	M\$	%
Canada sans le Québec	9 842	0,76
Terre-Neuve-et- Labrador	181	0,57
Île-du-Prince- Édouard	113	2,43
Nouvelle-Écosse	341	1,00
Nouveau- Brunswick	269	0,98
Québec	5 126	1,65
Ontario	4 616	0,79
Manitoba	535	1,05
Saskatchewan	591	0,90
Alberta	1 611	0,55
Colombie- Britannique	1 585	0,80

Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0010. Calculs CSQ.

La CSQ a toujours été favorable au soutien aux secteurs de pointe, à l'innovation et à la création d'emplois. Par contre, il faut s'assurer que ces aides répondent réellement à leur mission et qu'elles ne constituent pas uniquement des rabais auxquels les entreprises se sont habituées. Ainsi, il nous apparaît primordial que soient menés un travail de recensement des différents programmes d'aide aux entreprises et une analyse d'impacts réels des programmes existants.

¹⁶ Ce chiffre ne tient pas compte des 2 milliards de dollars qui sont des subventions directes aux centres de la petite enfance et aux garderies privées ou en milieu familial.

Recommandation 12

La CSQ recommande de procéder à une révision de l'ensemble des subventions et des crédits d'impôt bénéficiant aux entreprises, et d'effectuer une analyse des impacts réels des programmes existants.

4.2 La réinstauration d'une taxe sur le capital pour les institutions financières

Comme nous l'avons mentionné au début de cette section, l'abolition de la taxe sur le capital a entraîné un manque à gagner important pour les finances publiques du Québec. Si cette taxe pouvait constituer un frein pour l'investissement des sociétés manufacturières ou pour les petites et moyennes entreprises (PME), cet argument nous semble inapplicable pour les entreprises du secteur financier. Même si certains paramètres des contributions fiscales des banques et des autres institutions financières ont été récemment revus à la hausse (taux d'imposition sur les profits et maintien de la taxe compensatoire malgré l'harmonisation de la TPS et de la TVQ), nous croyons que les institutions financières sont aujourd'hui en mesure de contribuer davantage au financement des programmes sociaux et des services publics. Leurs profits continuent de battre des records, année après année, et elles profitent des généreuses baisses d'impôt consenties par le gouvernement fédéral. Le Québec devrait aussi récupérer cet espace fiscal.

Recommandation 13

La CSQ recommande de réintroduire la taxe sur le capital pour les institutions financières.

5. Paradis fiscaux

Il est aujourd'hui impossible d'étudier le régime fiscal québécois sans aborder la question de l'évasion et de l'évitement fiscaux internationaux. Nous avons même choisi d'y consacrer une section entière de notre mémoire.

Il est de notoriété publique que les grandes entreprises et les particuliers fortunés utilisent de plus en plus les places financières afin de réduire leurs contributions fiscales. Les multinationales arrivent à déplacer leurs profits sur la planète pour les enregistrer dans les législations à faible fiscalité ou à fiscalité nulle. Bien souvent, ces ruses comptables sont tout à fait légales, nos gouvernements étant complices en laissant la porte grande ouverte aux occasions d'évitement fiscal. Des banques et des multinationales comme le Cirque du Soleil arrivent donc à réduire

radicalement leur contribution à nos services publics. Le fardeau en est transféré aux petites entreprises et à la population.

Le 11 octobre 2012, l'émission *Enquête* diffusait un reportage montrant que le Cirque du Soleil avait transféré la propriété de sa marque de commerce à l'une de ses filiales qui est incorporée au Luxembourg. Pourquoi? La filiale luxembourgeoise facture les autres filiales du groupe pour l'utilisation de la marque de commerce « Cirque du Soleil ». En ayant à payer pour l'utilisation de la marque, les profits des filiales canadiennes, américaines (et de plusieurs autres pays ayant des taux d'impôt élevés) sont donc réduits. La filiale au Luxembourg engrange des profits importants qui sont très faiblement imposés là-bas (5,75 % plutôt qu'environ 25 % au Canada...) et peuvent être rapatriés au Canada libres d'impôt grâce à la convention fiscale que notre pays a signée avec le Luxembourg... L'effet global : le Cirque du Soleil réduit sensiblement sa facture d'impôt canadienne et québécoise. Il s'agit d'un exemple parmi tant d'autres illustrant les possibilités offertes par les paradis fiscaux. Les grandes banques canadiennes sont elles aussi de grandes utilisatrices de paradis fiscaux.

Le gouvernement ferme pourtant les yeux sur les pratiques des multinationales. Dans un document du ministère des Finances du Québec (MFQ) portant sur l'évasion fiscale, le ministère écrit que « les entreprises de grande taille sont proportionnellement moins portées à cacher des revenus que celles de petite taille¹⁷ ». Le MFQ se préoccupe presque uniquement d'évasion fiscale des travailleuses et travailleurs autonomes et des petits commerçants et non d'érosion de la base fiscale des moyennes et des grandes entreprises. Le ministère se met carrément la tête dans le sable.

Nous savons qu'avec la mondialisation de l'économie et la libéralisation des mouvements de capitaux, les multinationales se moquent littéralement des régimes fiscaux nationaux. Depuis quelques années, l'OCDE et le G20 reconnaissent cette réalité et œuvrent à y trouver des solutions dans le cadre du Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Le 16 septembre dernier, l'OCDE présentait une première série de recommandations visant à s'attaquer au problème¹⁸.

¹⁷ QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES (2005). « L'évasion fiscale au Québec », *Études économiques, fiscales et budgétaires* (22 avril), vol. 1, n° 1, p. 3, www.finances.gouv.qc.ca/documents/EEFB/fr/eefb_vol1_no1.pdf.

¹⁸ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2014). *L'OCDE publie ses premières recommandations à l'intention du G20 pour une approche internationale de la lutte contre l'évasion fiscale de la part des entreprises multinationales*, www.oecd.org/fr/presse/locde-publie-ses-premieres-recommandations-a-lintention-du-g20-pour-une-approche-internationale-de-la-lutte-contre-levasion-fiscale-de-la-part-des-entreprises-multinationales.htm.

Selon un article publié dans le quotidien *La Presse*¹⁹, Revenu Québec évalue que nous perdons 3,6 milliards de dollars à cause de l'évitement fiscal, ces pratiques qui permettent aux grandes entreprises et aux mieux nantis de se soustraire à l'impôt de façon tout à fait légale avec la complicité des gouvernements. Ceux-ci laissent effectivement, en connaissance de cause, toute sorte de portes ouvertes permettant aux multinationales et aux plus riches de réduire leur facture d'impôt et de la refile à la classe moyenne. De ce 3,6 milliards de dollars qui nous échappe à cause de ces « planifications fiscales agressives », Revenu Québec comptait en récupérer en 2013 seulement 80 millions de dollars... Cela représente 2 % du total. Ce n'est pas sérieux...

Préoccupée depuis quelques années par ce phénomène, la CSQ a fondé, avec d'autres groupes syndicaux et des citoyennes et citoyens, le collectif Échec aux paradis fiscaux. Ce collectif œuvre depuis 2011 à sensibiliser la population et les décideurs publics. Au printemps dernier, le collectif a demandé au professeur de droit fiscal de l'Université Laval, M^e André Lareau, et au Réseau pour la justice fiscale Québec d'Alain Deneault de formuler quelques recommandations visant le gouvernement fédéral pour combattre l'utilisation des paradis fiscaux. Cette étude, intitulée *Paradis fiscaux, des solutions à notre portée*²⁰, présente sept recommandations pouvant être mise en œuvre par le gouvernement fédéral.

Le Québec doit agir comme chef de file au sein de la fédération canadienne et mettre de la pression sur le gouvernement fédéral puisque c'est ce dernier qui détient les grands leviers d'actions concernant ce problème. Le Québec devrait, par exemple, inscrire la question des paradis fiscaux à l'ordre du jour du Conseil de la fédération. Aux prises avec d'importants défis budgétaires, l'ensemble des provinces canadiennes a intérêt à limiter l'utilisation de ces échappatoires fiscales.

Recommandation 14

La CSQ recommande que le Québec agisse comme chef de file au sein de la fédération canadienne et mette de la pression sur le gouvernement fédéral. Le Québec doit, par exemple, inscrire la question des paradis fiscaux à l'ordre du jour du Conseil de la fédération.

La CSQ recommande également que le gouvernement augmente les ressources destinées au contrôle fiscal des multinationales, des grandes banques et des contribuables nantis. Nous croyons qu'il serait possible d'aller chercher quelques

¹⁹ DÉCARIE, Jean-Philippe (2012). « Collusion, corruption et évasion », *La Presse* (7 octobre), affaires.lapresse.ca/opinions/chroniques/jean-philippe-decarie/201210/05/01-4580800-collusion-corruption-et-evasion.php.

²⁰ RÉSEAU JUSTICE FISCALE (2014). *Paradis fiscaux : des solutions à notre portée* (mai), Montréal, 14 p., www.echecparadisfiscaux.ca/wp-content/uploads/2014/05/2014-05-07-Rapport-V-finale3.pdf.

centaines de millions de dollars additionnels si de réels efforts étaient faits. Il est grand temps que le gouvernement arrête de fermer les yeux sur ce grave problème qui nous concerne tous.

Recommandation 15

La CSQ recommande d'accroître les ressources de Revenu Québec affectées à l'évasion et à l'évitement fiscaux internationaux.

Conclusion

Depuis les années 1960, les Québécoises et Québécois ont fait le choix de mettre en place une gamme étendue de services publics et de programmes sociaux. Ce choix judicieux a généré, et génère toujours, de nombreux bienfaits pour la société québécoise. Le Québec est l'une des sociétés les plus performantes sur le continent en matière d'égalité de revenus, de santé publique, de faible incidence de la criminalité ainsi que sur bien d'autres aspects. Bien que l'économie ne performe actuellement pas autant qu'on pourrait le souhaiter, rappelons que le PIB par habitant du Québec a connu une croissance similaire à celle du reste du Canada (1,29 % en moyenne sur 30 ans contre 1,30 % au Canada²¹).

Actuellement, les finances publiques sont confrontées aux choix fiscaux des 15 dernières années qui ont fragilisé les services et les programmes publics. Ces choix ont également réduit la progressivité du régime fiscal à un moment où les inégalités de revenus explosaient.

Nous croyons qu'il est temps que le Québec prenne les moyens de financer adéquatement et équitablement les services publics et les programmes sociaux, car ils sont l'un des piliers de notre qualité de vie. Les recommandations de ce mémoire constituent, selon nous, la voie à suivre pour y arriver.

²¹ GAGNÉ Robert, Jonathan DESLAURIERS et Jonathan PARÉ (2014). *Productivité et prospérité au Québec ; Bilan 2013, CPP-HEC*, 89 p., cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publiees/PP_2013_01_BILAN.pdf.

Liste des recommandations

1. Considérant l'atteinte prévue d'un surplus budgétaire réel en 2015-2016, la CSQ recommande d'augmenter le rythme de croissance des dépenses de programmes de manière à préserver la qualité, l'accessibilité et l'étendue des services publics, et à maintenir le rôle de stimulation économique du gouvernement.
2. La CSQ recommande de modifier la définition de *solde budgétaire* prévue à la Loi sur l'équilibre budgétaire afin que ce solde soit le surplus ou le déficit primaire du budget du gouvernement, c'est-à-dire le solde budgétaire avant les versements des revenus dédiés au Fonds des générations.
3. La CSQ recommande de ralentir le rythme de réduction du ratio dette brute/PIB pour les prochaines années tout en maintenant l'objectif global de 2027. Pour ce faire, le gouvernement doit suspendre les versements au Fonds des générations pour les années 2015-2016 et 2016-2017 et les réduire de façon substantielle pour les années subséquentes.
4. La CSQ recommande d'étudier la possibilité de moduler la TVQ afin de la rendre plus progressive, par exemple en taxant plus lourdement les biens de luxe.
5. La CSQ recommande de ne pas recourir davantage à la tarification comme moyen de financement des services publics.
6. La CSQ recommande de rejeter l'approche liée à la « fiscalisation des tarifs ».
7. La CSQ recommande de recourir davantage à la fiscalité verte à condition (1) de mettre en place des mesures d'atténuation visant à contrer l'effet régressif de ces taxes, par exemple par des crédits d'impôt remboursables, et (2) de ne pas compenser l'introduction de mesures fiscales vertes par une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers.
8. La CSQ recommande de hausser le droit d'immatriculation spécial sur les voitures de luxe de 1 % à 5 % et d'introduire un système de bonus-malus basé sur les émissions de carbone des véhicules.
9. La CSQ recommande d'introduire un 5^e palier d'imposition de 28 % pour les revenus de 200 000 \$ et plus.

10. La CSQ recommande :
 - De hausser le taux d'inclusion des gains en capital de 50 % à 75 % ;
 - D'étudier la possibilité de moduler le taux d'inclusion en fonction de la durée de détention de l'actif ayant généré le gain en capital.
11. La CSQ recommande que le ministère des Finances publie une analyse de l'impact financier des différentes stratégies de planification fiscale agressives et des divers abris fiscaux, notamment les paradis fiscaux, pour lesquels les données ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.
12. La CSQ recommande de procéder à une révision de l'ensemble des subventions et des crédits d'impôt bénéficiant aux entreprises, et d'effectuer une analyse des impacts réels des programmes existants.
13. La CSQ recommande de réintroduire la taxe sur le capital pour les institutions financières.
14. La CSQ recommande que le Québec agisse comme chef de file au sein de la fédération canadienne et mette de la pression sur le gouvernement fédéral. Le Québec doit, par exemple, inscrire la question des paradis fiscaux à l'ordre du jour du Conseil de la fédération.
15. La CSQ recommande d'accroître les ressources de Revenu Québec affectées à l'évasion et à l'évitement fiscaux internationaux.

