



**Mémoire présenté dans le cadre des
consultations prébudgétaires du
ministère des Finances du Québec**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Mai 2014



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.

Introduction

La présente consultation prébudgétaire se réalise sous l'éclairage du rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec publié il y a à peine quelques semaines. Pour la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), ce rapport soulève malheureusement plus de questionnements et d'incompréhensions que de pistes de réflexion sérieuses : pourquoi la chute des revenus liés aux impôts sur les profits des entreprises se répétera-t-elle en 2014-2015 malgré une reprise économique attendue ? Pourquoi, à l'opposé, la hausse du dividende versé par Hydro-Québec n'est-elle pas maintenue alors que les tarifs augmenteront de plus de 4 % ? Pourquoi l'ensemble des demandes des ministères serait-il exhaussé cette année contrairement aux pratiques de la dernière décennie ? Comment expliquer que la croissance de ces demandes soit à un niveau record historique ?

Malgré ces zones grises et bien d'autres, les tenants de la réduction de la taille de l'État en ont tiré des conclusions simplistes : le Québec vit au-dessus de ses moyens. Il faut couper dans les dépenses du gouvernement, quitte à sacrifier quelques services publics ou à appauvrir encore les employées et employés de l'État.

Pourtant, pour celles et ceux qui consacrent leur vie à la réalisation des missions de l'État, les compressions et les coupes n'ont rien de nouveau. Depuis quelques années, les différents ministères, organismes et réseaux doivent absorber des compressions à répétition. La CSQ et plusieurs autres organisations sociales tentent d'alerter le gouvernement sur les effets négatifs de ces compressions sur les services rendus à la population. Le dernier rapport de la protectrice du citoyen, Raymonde Saint-Germain, est venu confirmer nos prétentions : les compressions imposées par le gouvernement réduisent bel et bien les services aux citoyennes et citoyens. En ouverture de son allocution lors du dépôt du rapport annuel 2012-2013 du Protecteur du citoyen, elle affirmait :

Cela étant, d'année en année, l'écart entre les services annoncés et ceux réellement accessibles continue de se creuser, en raison des pressions budgétaires qui se font sentir de façon intensifiée. Avec chaque annonce de compressions revient la formule consacrée que « les services directs à la population ne seront pas touchés ». Ce n'est plus vrai¹.

Le message de la protectrice du citoyen est limpide et il doit être entendu par le gouvernement.

¹ PROTECTRICE DU CITOYEN (2013). *Allocution de la protectrice du citoyen – Dépôt du Rapport annuel 2012-2013*, protecteurducitoyen.qc.ca/dossiers-et-documentation/discours/le-discours/article/allocution-de-la-protectrice-du-citoyen-depot-du-rapport-annuel-2012-2013/index.html.

Préoccupée par l'évolution des finances publiques du Québec et par les sacrifices qui sont demandés année après année à l'ensemble des organisations publiques et à leurs employées et employés, la CSQ réclame que le gouvernement considère sérieusement la possibilité d'augmenter ses sources de revenus afin de financer équitablement et adéquatement les services publics au cours des prochaines années.

La 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 qui constituent indéniablement l'un des piliers de notre qualité de vie.

Nous profitons de cette consultation prébudgétaire pour faire le point sur une cause importante du déficit structurel que connaît le Québec, pour présenter quelques constats sur l'évolution de la fiscalité québécoise et pour proposer quelques idées qui permettraient d'aller chercher des revenus additionnels pour l'État québécois.

1. Comment en sommes-nous arrivés là ? Constats sur l'évolution du régime fiscal québécois

1.1 Plus d'une décennie de baisses d'impôt

La faiblesse passagère de l'économie québécoise représente l'explication la mieux reconnue pour la situation précaire des finances publiques du Québec. Or, plusieurs analystes parlent maintenant de « déficit structurel ». Certains mettent de l'avant le grand nombre de services et de transferts qui sont financés par l'État. L'analyse portée par la CSQ place la responsabilité du côté des orientations fiscales retenues par les différents gouvernements au cours des quinze ou vingt dernières années.

Pour résumer la transformation du régime fiscal québécois depuis 1996, nous pouvons parler d'une accumulation de baisses d'impôt et d'une croissance des taxes à la consommation. Seul le budget 2013-2014 présenté par le gouvernement du Parti québécois (PQ) dévie du scénario général. Le tableau I résume les principales modifications fiscales que nous avons connues depuis 17 ans. À la suite de l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 1998-1999, qui avait nécessité de grands sacrifices et créé de nombreux problèmes, notamment dans le secteur de la santé, le gouvernement, dirigé alors par le Parti québécois, a décidé de consacrer les premiers surplus à la réduction du fardeau fiscal. Entre 1998 et 2001, la réduction du nombre de paliers d'imposition de 5 à 3, l'abolition de la surtaxe et la réduction des taux ont entraîné une diminution importante de l'impôt des particuliers.

Tableau I
Principales modifications fiscales, gouvernement du Québec, 1996-2013

		Impacts financiers annuels estimés au moment de l'annonce
Particuliers		
<input type="checkbox"/>	Baisses d'impôt	
1997, 2000, 2001	Diminution de cinq à trois paliers, élimination de la surtaxe, réduction des taux	-2 510 M\$
2005	Majoration du soutien aux enfants	-550 M\$
	Prime au travail	-240 M\$
	Régime unique d'imposition et indexation des paramètres	-220 M\$
2007	Majoration des seuils des différents paliers	-950 M\$
<input type="checkbox"/>	Hausses d'impôt	
1998, 2011, 2012	Trois hausses d'un point de pourcentage de la TVQ avec majorations du crédit associé	+790 M\$
2010-2012	Contribution santé à montant fixe	+1 000 M\$
2013	Réforme de la contribution santé	-326 M\$
	Quatrième palier (1,75 %)	+326 M\$
<input type="checkbox"/>	Autres mesures	-440 M\$
Total		-3 100 M\$
Entreprises		
<input type="checkbox"/>	Baisses d'impôt	
2004-2011	Abolition de la taxe sur le capital	-1 500 M\$
<input type="checkbox"/>	Hausses d'impôt	
2005	Taux d'imposition des grandes sociétés de 8,9 % à 11,9 %	+170 M\$
2010	Taxe compensatoire des institutions financières	+110 M\$
<input type="checkbox"/>	Autres mesures	-280 M\$
Total		-1 500 M\$
Impact financier global selon les estimations publiées au budget de l'année d'implantation		-4 600 M\$

Source : MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC. Documents budgétaires de 1996 à 2013. Analyses et calculs par François Servant-Millette.

Au cours de son premier mandat, le gouvernement libéral de Jean Charest a poursuivi cette orientation de réduction des impôts, qui s'est imposée

jusqu'en 2009. Au budget 2010-2011, confronté à un retour au déficit provoqué par la crise économique, le ministre des Finances de l'époque, Raymond Bachand, a imposé une augmentation de la contribution fiscale à travers des hausses de taxes, de la tarification et de sa tristement célèbre contribution santé s'appliquant uniformément à l'ensemble des contribuables. À partir de 2011, la taxe de vente du Québec (TVQ) a été progressivement majorée de 2 %. Cette hausse de taxe est venue compenser la diminution récente de la taxe sur les produits et services (TPS).

Nouvellement arrivé au pouvoir à l'automne 2012, le gouvernement du Parti québécois a tenté de renverser le virage entrepris sous la gouverne libérale. En campagne électorale, le PQ a promis à la population :

- D'ajouter deux nouveaux paliers d'imposition à 28 % et 31 % ;
- De hausser l'inclusion partielle de certains gains en capital de 50 % à 75 % ;
- De réduire de moitié le crédit d'impôt pour dividendes.

Une fois au pouvoir, à peine quatre semaines de chroniques et d'éditoriaux négatifs, une salve coordonnée des lobbys patronaux et de vagues menaces de déménagement d'entreprises auront suffi à faire retraiter le gouvernement sur à peu près toutes ses promesses en matière fiscale. Il n'est resté qu'une réforme introduisant un élément de progressivité très imparfait dans la contribution santé et ajoutant un quatrième palier d'imposition à 25,75 %. Pour la CSQ, comme pour bien d'autres, ce revirement a suscité une vive déception.

Du côté des entreprises, la mesure structurante de la décennie est sans aucun doute l'abolition de la taxe sur le capital, qui rapportait plus de 1,5 milliard de dollars 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.

Évaluer l'impact cumulatif de ces mesures n'est pas une mince tâche. Le faire à partir des estimations réalisées par le ministère des Finances au moment de leur annonce s'avère une méthode imprécise. Ces estimations ne tiennent pas compte de la hausse du produit intérieur brut (PIB), de l'inflation et des autres effets indirects des différentes mesures. Cependant, cet exercice fournit une approximation intéressante et nous montre que le cumul de toutes ces réformes depuis 17 ans prive le gouvernement du Québec d'au moins 4 milliards de dollars de revenus, annuellement. Cette estimation, bien que méthodologiquement fragile, ne semble cependant pas incompatible avec celle faite par les chercheuses et chercheurs de l'Institut de recherche en économie

contemporaine (IREC), qui chiffrèrent à environ 8 milliards annuellement la perte de revenus des deux paliers de gouvernement entre 1999 et 2007².

1.2 La transition de l'impôt vers la taxation

Un autre constat qui ressort de l'analyse de l'évolution récente du régime fiscal québécois est la lente transition de l'impôt sur le revenu vers les taxes à la consommation. Depuis 1996, la TVQ a été augmentée de trois points de pourcentage. Cette transition s'observe clairement au tableau II. On remarque qu'en 1996, les revenus des taxes à la consommation ne représentaient que 23 % des revenus autonomes du Québec. Cette part est actuellement estimée à près de 30 %. Quant aux impôts sur le revenu des particuliers dans la caisse du gouvernement, ils sont passés 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 d'un point de pourcentage. La contribution des sociétés d'État représente, en 2013, une fois et demie celle de 1996 (de 6 % à 9 %).

Tableau II
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 : MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC. Documents budgétaires.

Malgré le crédit pour la TPS/TVH, 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 très forte progressivité dans le bas de l'échelle, mais ont un effet nul au-delà du salaire moyen.

² GOUIN, Pierre, et Gabriel STE-MARIE (2012). *Les services publics : un véritable actif pour les ménages québécois*, IREC.

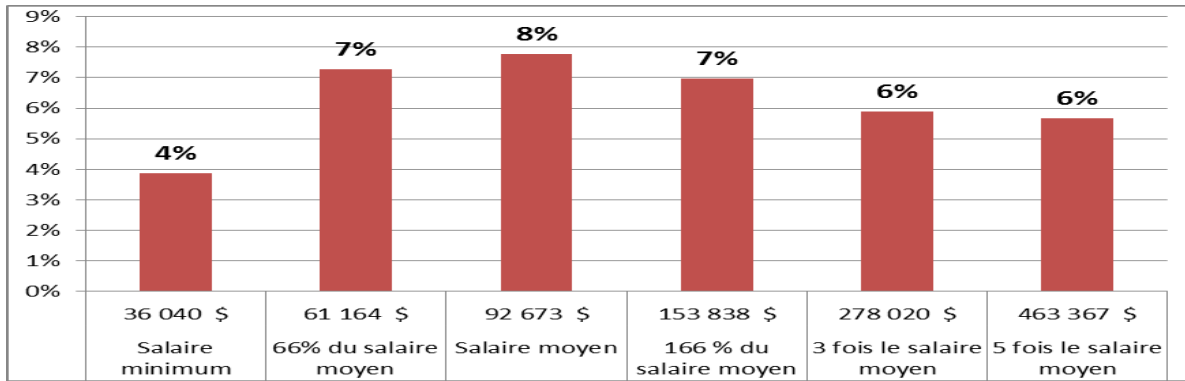


Fig. 1 – Part du revenu brut consacrée aux taxes générales (TPS et TVQ) nettes des crédits remboursables, pour un couple avec deux enfants, selon le niveau de revenus 2013

Source : Calculs de la CSQ à partir du simulateur fiscal CTaCS³. Hypothèses empruntées à GODBOUT, L., et S. ST-CERNY (2011). *La perception du caractère régressif des taxes à la consommation au Québec est-elle fondée ? : document de travail 2011/01.*

Il ressort de cette courte analyse que le régime fiscal québécois a 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.

³ MILLIGAN, Kevin (2012). *Canadian Tax and Credit Simulator*, faculty.arts.ubc.ca/kmilligan/ctacs/.

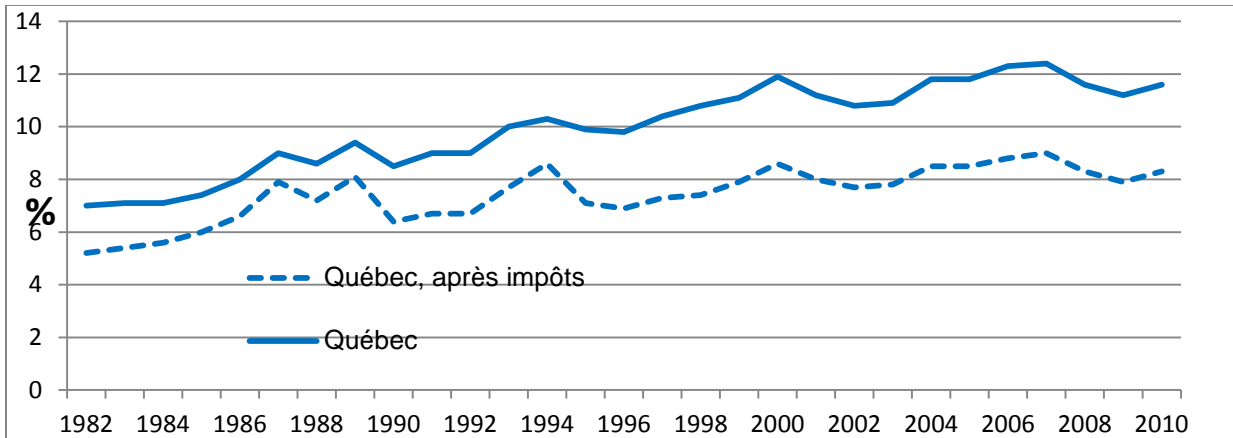


Fig. 2 – Évolution de la part de revenus obtenue par le 1 % le plus riche avant et après impôts au Québec, entre 1982 et 2010

Source : STATISTIQUE CANADA. Tableau CANSIM 204-0002.

Si la hausse des inégalités de revenus est moins prononcée au Québec qu'ailleurs sur le continent ou qu'au sein de plusieurs pays, son accroissement constitue tout de même une tendance très préoccupante. Le gouvernement québécois ne peut et ne doit pas ignorer cette réalité au moment de faire ses choix en matière de politiques fiscales.

1.2.1 En réponse aux arguments en faveur de la taxation

L'exemple des pays scandinaves est mis de l'avant par Luc Godbout afin d'argumenter qu'il est possible de concilier taxes à la consommation et égalité de revenus. Par contre, ce lien simple nous fait oublier que les pays scandinaves, qui jouissent d'une inégalité des revenus du marché beaucoup plus faible en raison de leurs institutions du marché du travail fortes, n'ont pas à compter autant sur la fiscalité pour réduire les inégalités. Au Québec, la structure de nos revenus de marché ressemble plus à celle des pays anglo-saxons, ce qui justifie un recours important à la fiscalité (impôt sur le revenu) afin d'atteindre une redistribution significative des revenus.

Pour justifier l'avantage économique de la taxation vis-à-vis l'impôt sur le revenu, Godbout et St-Cerny réfèrent aux résultats de simulations faites à l'aide de modèle d'équilibre général. Or, il est bien connu que ces modèles réagissent fortement aux choix d'hypothèses qui sont utilisés pour déterminer les paramètres. Est-ce que ces modèles prennent en compte que les entreprises n'investissent qu'une faible part de leurs profits et engrangent de grandes réserves de liquidités⁴ ?

⁴ Il serait d'ailleurs pertinent de tester si l'effet anticipé de l'élimination de la taxe sur le capital (accélération de la croissance économique et de l'investissement) s'est effectivement matérialisé.

De plus, l'impôt sur le revenu n'est pas le seul mécanisme fiscal qui est rattaché au travail. Les cotisations sociales viennent indirectement réduire le salaire réel et devraient par conséquent, elles aussi, décourager le travail. Or, si l'on observe le panier fiscal du Québec, on constate que la contribution provenant de gisements fiscaux associés au travail (impôt sur le revenu et cotisations sociales) se situe à un niveau identique à la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Tableau III
Part des revenus fiscaux provenant de différents
mécanismes de perception, 2013 (en pourcentage)

	Impôt sur le revenu	Cotisations sociales	Fiscalité associée au travail
Allemagne	24,8	38,5	63,3
États-Unis	37,1	22,8	59,9
Japon	18,4	41,4	59,8
Finlande	29,3	28,9	58,2
France	17	37,9	54,9
Danemark	50,7	2,1	52,8
Québec	35,6	15,3	50,9
Canada	35,5	15,3	50,8
Suède	27,7	22,9	50,6
OCDE	24,1	26,2	50,3
Royaume-Uni	28,2	18,7	46,9
Norvège	23,2	22,3	45,5

Source : GODBOUT, L., et S. ST-CERNY (2014). *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement : document de travail 2014/02* (calculs CSQ) p. 14.

Pour la CSQ, il ne serait 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, rien ne justifie la prétention que notre régime fiscal « décourage » le travail. Ensuite, étant donné le niveau relativement élevé des inégalités causées par les revenus de marché, nous ne pouvons pas réduire la capacité de la fiscalité de jouer son rôle de « Robin des bois », particulièrement pour la classe moyenne. Avant de taxer à la scandinave, il faudra se doter d'institutions encore plus fortes pour équilibrer le marché du travail.

2. Une longue série de sacrifices imposés aux employées et employés de l'État

Les potentielles compressions annoncées dans les derniers mois soulèvent aussi des préoccupations auprès de nos membres quant à l'évolution de leurs conditions de travail. Plus particulièrement depuis l'adoption de l'objectif du déficit zéro en 1996, les personnes travaillant dans les différents services publics se sont vu imposer des sacrifices au nom de la lutte au déficit ou pour financer des baisses d'impôt.

Ces sacrifices que l'on demande constamment aux employées et employés de l'État ont creusé l'écart qui sépare leurs salaires de ceux de leurs consœurs et confrères des autres secteurs de l'économie. L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) évalue le retard de la rémunération globale en 2013 à 8,3 %. En accordant des conditions de travail inférieures à celles du « marché », le gouvernement du Québec a imposé à ses employées et employés un sacrifice financier qui peut être estimé à près de 11 milliards de dollars depuis 2007. Individuellement, c'est près de 19 000 \$ qu'une travailleuse ou un travailleur gagnant le salaire moyen a sacrifié au nom de la « faible capacité de payer » de son employeur.

Tableau IV
Les sacrifices imposés par le gouvernement du Québec à ses employées et employés, 2007-2013

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	TOTAL
Masse salariale (M\$)	25 675	26 824	27 610	28 222	28 836	29 734	30 386	
Écart rémunération globale du secteur public québécois (%)	-5,7	-2,9	-3,7	-5,6	-6,1	-6,1	-8,3	
Sacrifice imposé (M\$)	1 463,5	777,9	1 021,6	1 580,4	1 759,0	1 813,8	2 522,1	10 938

Les autres conditions se détériorent aussi. Le recours à des employées et employés contractuels et précaires a explosé. Ils représentent actuellement près du tiers de tous les effectifs dans les différents réseaux⁵. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ajouté aux nombreuses réorganisations et au manque de ressources, contribue à alourdir la tâche d'un grand nombre d'employées et employés du secteur public. Cette « pression » vient limiter la capacité du personnel à offrir des services de qualité et elle occasionne une

⁵ Données compilées par la CSQ à partir de la base de données du Système d'information sur la rémunération 2011-2012 fournie par le Conseil du trésor.

augmentation des coûts liés aux problèmes de santé mentale au travail et d'épuisement professionnel.

La dernière décennie, avec ses gels salariaux et ses décrets, a eu pour conséquence de gruger le pouvoir d'achat réel des salaires d'une grande majorité d'employées et employés des services publics. Bien sûr, ces réalités desservent personnellement les membres que nous représentons. Par contre, la détérioration de leurs conditions de travail entraîne des coûts pour l'ensemble de la population. D'abord, le secteur public perd son effet de « locomotive » et commence à tirer les conditions de travail du secteur privé vers le bas. Ensuite, confronté à des problèmes d'attraction et de rétention, le gouvernement est forcé de recourir à la sous-traitance, multipliant de la sorte ses coûts et sa perte d'expertise.

3. Les orientations proposées par la CSQ

3.1 Financer adéquatement les services par une fiscalité équitable

Le régime spartiate qui caractérise la croissance des dépenses de programme depuis la mise en place du Plan de retour à l'équilibre budgétaire de 2009 engendre une détérioration des services publics. Si les budgets de la santé et de l'éducation ont continué à connaître une croissance importante, nous sommes contraints de constater que cette dernière n'arrive même pas à couvrir l'évolution normale des coûts de ces services. Par exemple, malgré la hausse de leurs budgets, les commissions scolaires doivent assumer un manque à gagner cumulatif de près de 530 millions de dollars entre la croissance de leurs « coûts de système » et les ressources qui leur sont allouées par le ministère de l'Éducation en 2013-2014⁶.

⁶ L'enjeu de ces compressions dépasse largement le débat actuel sur la pertinence ou la qualité de gestion des commissions scolaires.

Tableau V
Compressions demandées aux commissions scolaires
entre 2011-2012 et 2013-2014

Budget 2011-2012	150 M\$
Budget 2012-2013	142 M\$
Mise à jour octobre 2012	37 M\$
Budget 2013-2014	200 M\$
TOTAL	529 M\$

Cette situation est intenable à moyen et à long terme, et c'est pour cette raison que la CSQ réclame que des efforts soient faits afin de trouver les moyens de financer adéquatement les services publics au cours des prochaines années.

Le Parti libéral du Québec (PLQ) a annoncé son intention de mettre en place une commission d'étude sur la fiscalité. Nous sommes en faveur de la mise en place d'une grande conversation publique autour des enjeux de la fiscalité, conversation qui devra être nourrie par des études émanant du gouvernement ou de comités d'experts provenant de divers milieux et tendances. À notre avis, pour éviter que les résultats des travaux soient ou donnent l'apparence d'être biaisés, certaines conditions doivent être respectées :

- Qu'il y ait une nécessaire parité et donc que les expertes et experts et les participantes et participants proviennent des différents milieux et représentent différents intérêts sociaux ;
- Que l'ensemble des informations liées aux enjeux soit rendu public préalablement, ce qui demanderait un effort de transparence et de recherche supplémentaire au ministère des Finances ;
- Que l'horizon de comparaison soit plus large que seulement celui de l'Amérique du Nord.

Recommandation 1 :

Que le gouvernement renonce aux compressions comme seule stratégie de réduction du déficit et qu'il mette de l'avant des solutions pour accroître ses revenus par une fiscalité équitable.

Recommandation 2 :

Que la commission d'étude sur la fiscalité soit réellement paritaire, transparente et exhaustive.

3.2 Une hausse des contributions demandées aux contribuables aisés

Les ménages à très hauts revenus ont été les grands gagnants de l'évolution de l'économie depuis 30 ans. 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.

La CSQ déplore l'utilisation accrue des taxations régressives et de la tarification. En ce sens, la contribution santé représente toujours un exemple de mesure régressive dont nous souhaitons l'abolition. Un premier geste du gouvernement en ce sens devrait être de transformer la contribution santé pour lui assurer une progressivité complète pour les contribuables gagnant entre 40 000 \$ et 130 000 \$.

Par ailleurs, dans l'optique d'aller chercher de nouveaux revenus pour financer les services publics, la CSQ demande au gouvernement de mettre en place les deux mesures suivantes :

3.2.1 L'introduction d'un cinquième palier d'imposition

Le gouvernement doit introduire un cinquième palier d'imposition de 28 % pour les revenus de 250 000 \$ 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'exodes de contribuables qui ont été montés en épingle à l'automne 2012 sont loin d'avoir été démontrés. À tout le moins, une surtaxe temporaire pourrait être exigée à ces contribuables aisés. Il s'agirait de « leur contribution » à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Recommandation 3 :

Introduire un cinquième palier d'imposition de 28 % pour les revenus de 250 000 \$ et plus. À tout le moins, l'implanter sous forme de surtaxe temporaire.

3.2.2 Le resserrement des crédits d'impôt et des abris fiscaux profitant aux plus riches

Nous savons que les contribuables québécois les plus riches étaient imposés 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 souvent accès à une série d'abris fiscaux, de stratégies comptables et de crédits leur permettant de réduire la part de leurs revenus soumis à l'impôt⁷.

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, notamment le crédit d'impôt relatif aux fonds de travailleuses et travailleurs, qui bénéficient grandement à la classe moyenne, les avantages des autres abris fiscaux se concentrent chez les contribuables très riches. Comme en témoigne la figure 3, c'est plus de 50 % des avantages liés aux déductions pour gains en capital et les crédits d'impôt pour dividendes qui profitent au 1,5 % des contribuables les plus riches.

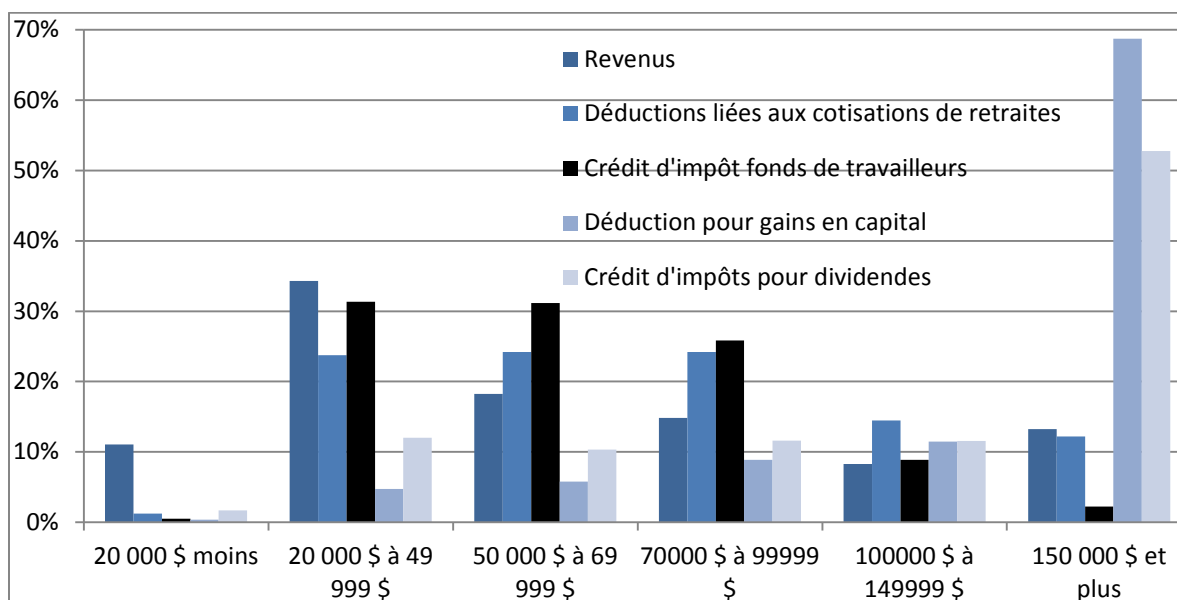


Fig. 3 – Répartition des principales dépenses fiscales, selon les niveaux de revenu, Québec 2009

Source : MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC (2012). *Statistiques fiscales des particuliers : année d'imposition 2009*. (Calculs CSQ).

⁷ SCHEPPERT, Bertrand, et Francis FORTIER (2014). *Le système fiscal québécois désavantage la classe salariée*, www.iris-recherche.qc.ca/publications/complexitefiscale.

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 libres d'impôt (CELI) ;
- 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)⁸ ;
- Etc.

Par souci de transparence, il est essentiel que le gouvernement mesure l'impact de ces différentes stratégies sur la caisse commune et qu'il rende publiques ces informations. 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.

Le gouvernement doit analyser l'impact pour les finances publiques des différentes stratégies de planification fiscale agressives et des divers abris fiscaux, notamment l'utilisation des paradis fiscaux. Nous devons savoir combien nous coûtent ces avantages consentis et les occasions d'évitement offertes à nos concitoyennes et concitoyens les plus riches.

D'ici le moment où de telles informations seront rendues disponibles par le gouvernement, d'autres mesures doivent être prises. 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

⁸ Ils ont récemment été interdits par le gouvernement fédéral.

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)⁹. Ceux-ci proposaient un taux d'imposition à 100 % pour les revenus tirés d'actifs détenus pour une période de moins d'un an. Il y a là une proposition qui mérite d'être sérieusement envisagée.

Recommandation 4 :

- 4.1 Publier 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 ;
- 4.2 Hausser le taux d'inclusion des gains en capital de 50 % à 75 % ;
- 4.3 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.

3.3 Séparer le bon grain de l'ivraie : la révision des subventions et des crédits aux entreprises

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.

Par contre, 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. Nous pouvons observer au tableau VI 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 de dollars qui sont retournés aux entreprises ayant des activités au Québec¹⁰. 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

Tableau VI
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, CANSIM, Tableau 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 le gouvernement procède à une analyse d'impacts réels des programmes existants.

Un travail de recensement des différents programmes d'aide aux entreprises et une analyse de leurs impacts réels doivent être réalisés. Une fois ce travail de recensement et d'analyse accompli, le gouvernement pourra déterminer quelles mesures méritent d'être maintenues et quelles mesures doivent être abolies. Toutefois, considérant que nous dépensons le double de l'Ontario en matière d'aide aux entreprises, il serait fort surprenant que nous ne découvriions pas quelques centaines de millions de dollars à économiser.

Recommandation 5 :

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

3.4 La taxe sur les véhicules de luxe et leurs émissions de CO₂

Plusieurs spécialistes et politiciennes et politiciens favorisent les taxes à la consommation comme nouvelle source de revenus. Les économistes considèrent généralement ces taxes comme moins dommageables pour l'activité économique. Elles ont cependant le défaut majeur d'être régressives, comme nous l'avons démontré précédemment, ce qui est fort préoccupant compte tenu de l'évolution des écarts de revenus au Québec. La CSQ propose donc une solution alternative avec une taxe de luxe et sur les émissions de CO₂ des véhicules automobiles. Cette proposition a l'avantage d'être à la fois progressive, écologique et non dommageable pour l'économie, et de favoriser l'électrification des transports.

Notre proposition comporte deux volets. D'abord, elle consiste à augmenter le droit d'immatriculation spécial existant sur les véhicules de luxe, droit qui est déjà perçu annuellement lors du paiement de l'immatriculation. Nous suggérons une hausse de ce droit de 1 % à 5 % pour la valeur des voitures qui excède les 40 000 \$. Le second volet de la proposition consiste à remplacer l'actuelle surtaxe sur les véhicules de forte cylindrée par un système de bonus-malus basé sur les émissions de carbone. Une surtaxe de 3 \$ s'appliquerait à chaque gramme supplémentaire pour les véhicules dont les émissions moyennes dépassent le seuil de 150 grammes par kilomètre¹¹. Le coût de l'immatriculation des véhicules dont les émissions sont inférieures au seuil serait réduit de 6 \$ par gramme jusqu'à concurrence de 400 \$. Ce droit spécial ou ce rabais serait perçu annuellement. Le tableau VII de la page suivante donne un aperçu de l'effet de notre proposition sur les droits d'immatriculation de divers types de véhicule avec les paramètres retenus.

¹¹ Ce taux représente une réduction de 20 % des émissions moyennes pour 2012, soit un objectif qui est en deçà de l'engagement du gouvernement québécois en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour 2020.

Tableau VII
Impact de la taxe de luxe et sur les émissions de CO₂ selon les types de véhicules

Marque	Modèle	Prix	TAXE DE LUXE		TAXE VERTE	TAXES TOTALES	
			À l'achat	Après 3 ans		À l'achat	Taux de taxation
Chevrolet	CRUZE/COBALT	18 798 \$	0 \$	0 \$	35 \$	35 \$	0,2 %
Dodge	GRAND CARAVAN	23 994 \$	0 \$	0 \$	262 \$	262 \$	1,1 %
Ford	ESCAPE	27 599 \$	0 \$	0 \$	117 \$	117 \$	0,4 %
Ford	FOCUS	21 599 \$	0 \$	0 \$	-27 \$	-27 \$	-0,1 %
Ford	FUSION	25 643 \$	0 \$	0 \$	76 \$	76 \$	0,3 %
Ford	Série F	23 999 \$	0 \$	0 \$	421 \$	421 \$	1,8 %
GMC	YUKON	59 694 \$	985 \$	0 \$	387 \$	1 371 \$	2,3 %
Honda	CIVIC	17 988 \$	0 \$	0 \$	-41 \$	-41 \$	-0,2 %
Honda	CR-V	31 188 \$	0 \$	0 \$	90 \$	90 \$	0,3 %
Hyundai	ACCENT	15 959 \$	0 \$	0 \$	-83 \$	-83 \$	-0,5 %
Hyundai	ELANTRA	19 139 \$	0 \$	0 \$	-83 \$	-83 \$	-0,4 %
Hyundai	SONATA	28 799 \$	0 \$	0 \$	55 \$	55 \$	0,2 %
Jaguar	XJ	105 600 \$	3 280 \$	909 \$	311 \$	3 591 \$	3,4 %
Mazda	3	19 074 \$	0 \$	0 \$	42 \$	42 \$	0,2 %
Mercedes-Benz	SL	148 680 \$	5 434 \$	2 096 \$	442 \$	5 876 \$	4,0 %
Nissan	LEAF	46 074 \$	304 \$	0 \$	-400 \$	-96 \$	-0,2 %
Porsche	CAYENNE	67 080 \$	1 354 \$	0 \$	304 \$	1 658 \$	2,5 %
Toyota	COROLLA	18 540 \$	0 \$	0 \$	7 \$	7 \$	0,0 %
Toyota	PRIUS PLUG-IN	42 840 \$	142 \$	0 \$	-372 \$	-230 \$	-0,5 %
Volkswagen	JETTA	19 050 \$	0 \$	0 \$	76 \$	76 \$	0,4 %

Source : SERVANT-MILETTE, François. Rapport de stage à la Centrale des syndicats du Québec.
lacsq.org/fileadmin/user_upload/csq/documents/documentation/notes_rapports_de_recherche/Une_taxation_additionnelle_des_produits_de.pdf.

Évidemment, afin de compenser certains effets négatifs du bonus-malus, divers ajustements pourraient être envisagés. Par exemple, la mise en œuvre pourrait être progressive (trois à cinq ans) afin de laisser à la population le temps d'ajuster son comportement et de prévoir un changement de véhicule. Aussi, les crédits d'impôt destinés aux familles pourraient être bonifiés pour les familles nombreuses afin de compenser les coûts additionnels liés à l'utilisation d'un véhicule plus spacieux et énergivore. Finalement, d'autres modulations pourraient être mises en place, basées par exemple sur le type de véhicule ou sur la région où habite le propriétaire.

Les économistes disent souvent qu'il faut lever des taxes sur « ce qu'on ne veut pas encourager ». Notre proposition permettrait de percevoir autour de 600 millions de dollars annuellement, tout en décourageant l'achat de véhicules polluants et en pénalisant la parade en véhicules ostentatoires. Cette proposition nous paraît une solution de rechange beaucoup plus intéressante que l'augmentation d'un autre point de pourcentage de la taxe de vente du Québec (TVQ) et elle permettrait de récolter environ les mêmes sommes.

Recommandation 6 :

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

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 et sur bien d'autres aspects. Bien que l'économie ne performe pas autant que souhaité, 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 Canada¹²). Actuellement, les finances publiques sont confrontées aux choix fiscaux des quinze dernières années qui ont fragilisé les services et les programmes publics. Nous croyons donc qu'il est temps que le Québec débatte ouvertement des moyens de financer ces derniers adéquatement et équitablement, car ils sont l'un des piliers de notre qualité de vie.

¹² GAGNÉ Robert, Jonathan DESLAURIERS et Jonathan PARÉ (2014). *Productivité et prospérité au Québec; Bilan 2013, CPP-HEC*. cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publiees/PP_2013_01_BILAN.pdf.

Recommandations

La CSQ fait les recommandations suivantes au ministère des Finances et de l'Économie :

1. Que le gouvernement renonce aux compressions comme seule stratégie de réduction du déficit et qu'il mette de l'avant des solutions pour accroître ses revenus par une fiscalité équitable.
2. Que la commission d'étude sur la fiscalité soit réellement paritaire, transparente et exhaustive.
3. Introduire un cinquième palier d'imposition de 28 % pour les revenus de 250 000 \$ et plus. À tout le moins, l'implanter sous forme de surtaxe temporaire.
- 4.1 Publier 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.
- 4.2 Hausser le taux d'inclusion des gains en capital de 50 % à 75 %.
- 4.3 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.
5. Procéder à une révision de l'ensemble des subventions et des crédits d'impôt bénéficiant aux entreprises, et effectuer une analyse des impacts réels des programmes existants.
6. Hausser le droit d'immatriculation spécial sur les voitures de luxe de 1 % à 5 % et introduire un système de bonus-malus basé sur les émissions de carbone des véhicules.



