

**Commentaires
de la Chambre de commerce du Québec
à la Commission sur le déséquilibre fiscal**

Septembre 2001

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	1
2.	BREF HISTORIQUE	2
3.	ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES SOCIAUX	4
4.	LE POUVOIR DE TAXATION FÉDÉRAL COMME SOURCE DE «DÉSÉQUILIBRE FISCAL»	9
5.	LA FAIBLESSE DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC ET SES FINANCES PUBLIQUES	10
6.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE	15

1. INTRODUCTION

La Chambre de commerce du Québec tient à remercier la Commission sur le déséquilibre fiscal de lui permettre de présenter ses commentaires sur un sujet qui constitue un enjeu des incidences importantes pour les entreprises du Québec. La Chambre représente plus de 50 000 interlocuteurs du monde des affaires dans toutes les régions du Québec, qui exercent leurs activités dans tous les secteurs de l'économie, au Québec, au Canada et partout au monde. Dans cette perspective, la Chambre a toujours été très préoccupée de notre capacité collective à supporter la compétitivité, qui prend désormais un visage international. Les défis quotidiens des marchés éclatés imposent, en effet, aux gens d'affaires du Québec de se prévaloir des mêmes outils que ceux dont les compétiteurs profitent et la fiscalité est une variable incontournable de cette nouvelle donne.

Par ailleurs, les contribuables québécois sont, nous le savons tous, les citoyens les plus taxés du Canada et de l'Amérique du Nord. La Chambre réclame depuis longtemps que le gouvernement du Québec réduise l'écart du fardeau fiscal, qui s'est créé non seulement avec l'Ontario mais avec la moyenne canadienne. Certes, le gouvernement du Québec a, depuis quelques années, relevé de nombreux défis. Il a réduit le déficit à zéro, contribuant à n'en pas douter à assainir les finances publiques; il a également fait un effort pour alléger le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises. Mais il demeure qu'un travail immense reste à faire, notamment pour ramener le Québec à parité avec les autres provinces, tant au chapitre des taxes qu'à celui des dépenses. Nous souhaitons que les travaux de cette Commission l'amènent à proposer des pistes permettant d'en venir à une fiscalité qui corresponde aux besoins d'une société dynamique, qui veut prendre sa place sur tous les marchés. C'est dans cette veine que la Chambre de commerce du Québec formulera ses commentaires.

Nous soulignons, enfin, que nos propos seront dénués de toute connotation politique. Notre analyse s'étend d'ailleurs à une période de plusieurs décennies pendant laquelle de nombreux gouvernements se sont succédés. Toutes tendances confondues, les contribuables sont touchés par une fiscalité trop lourde. Toutes tendances confondues, il faut ensemble faire un exercice qui se solde par des propositions concrètes, de nature structurelle, nous permettant de remettre certaines formes de gestion en cause et ce, dans le seul but de stimuler notre compétitivité et, de ce fait, d'améliorer le climat économique et donc social du Québec.

2. BREF HISTORIQUE

Au départ, la Chambre veut souligner la qualité des documents publiés par la Commission. Dans ces documents, la Commission a tenté d'identifier une problématique, au titre du financement de divers programmes canadiens, notamment en matière de santé et de services sociaux. Ces problèmes ne sont pas nouveaux et remontent à des décisions fondamentales prises à la fin des années 60 et au début des années 70. Il faut remonter à ces décisions pour bien comprendre les tensions qui existent entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de partage des ressources fiscales. Nous nous permettons un bref historique des faits qui nous ont amenés à la situation présente.

- **Surestimation de la richesse de l'économie canadienne**

Le Canada a connu, au cours des années 50 et 60, une forte expansion économique reliée, en bonne partie, à l'exploitation de ses ressources naturelles et au secteur manufacturier, en particulier celui de l'automobile et ce, grâce à un accord commercial avec les États-Unis (le « Pacte de l'automobile »). Au début des années 70, la richesse *per capita* du Canada était à peu près à parité avec celle des États-Unis. Cette évolution de l'économie canadienne pouvait laisser croire que le pays allait continuer de s'enrichir à un rythme soutenu à l'avenir.

Mais après le choc pétrolier du milieu des années 70, la croissance a été bien inférieure à celle que l'on pouvait prévoir. Des facteurs qui ont touché les pays industrialisés (comme le prix élevé de l'énergie), la perte de l'importance des matières premières dans le processus de croissance et l'explosion des dépenses publiques ont significativement affaibli l'enrichissement de la population canadienne. Ainsi, **la richesse que l'on prévoyait créer pour supporter les importantes initiatives du gouvernement fédéral en matière de santé et de programmes sociaux ne s'est tout simplement pas matérialisée.**

- **Réforme de la fiscalité**

La mise en application des recommandations du rapport Carter a apporté plus de revenus que prévus dans les goussets du gouvernement fédéral, au début des années 70. Cette réforme a amené les décideurs politiques à surestimer le potentiel de taxation du gouvernement. Une estimation erronée de la capacité de l'économie à créer de la richesse et à procurer des revenus à l'État fédéral a conduit le gouvernement de l'époque à prendre des initiatives très coûteuses, en conformité avec sa philosophie sociale-démocrate. On pense notamment ici aux programmes de l'assurance-maladie, de l'assurance-chômage et de l'aide sociale. On croyait, à tort, que la progression des revenus des gouvernements pourrait financer toutes ces initiatives et que, de plus, toutes ces interventions de l'État n'affecteraient pas la capacité de croissance de l'économie canadienne.

- **Des programmes nationaux rigides**

Les discussions du gouvernement fédéral et des provinces ont permis d'élaborer le cadre de programmes sociaux complexes comme l'assurance-maladie, inspirés d'une approche nationale visant à assurer un niveau de services comparable à travers tout le Canada. La gestion des programmes revient aux provinces et celles-ci doivent se conformer à des règles précises, rigides et bureaucratiques pour obtenir des fonds. Les gestionnaires ne peuvent prendre, à toutes fins pratiques, aucune initiative de marché tels que les frais modérateurs. Aucune concurrence n'est possible puisque la loi fédérale interdit l'offre d'assurances privées pour des soins de santé.

La gestion de type « planification centrale » sans les signaux de marché qui reflètent les conditions de l'offre et de la demande comporte des coûts énormes dont une partie se manifeste dans des phénomènes comme les listes d'attente, l'insuffisance de l'offre d'équipement et de personnel et ainsi de suite. **Il faudrait consentir une somme**

considérable de ressources pour compenser l'inefficacité même du système et ainsi satisfaire la demande et offrir des services décents à la population.¹

- **Affaiblissement de l'économie canadienne.**

L'application de ces règles rigides et le financement des programmes ont engendré une fiscalité lourde et non concurrentielle et le développement d'un secteur public considérable et fortement syndiqué, qui représente un poids très lourd pour notre économie. De la même façon, le maintien de ces règles s'est traduit par l'accumulation d'une énorme dette, tant au palier fédéral qu'au palier provincial, dette qui traduit clairement l'incapacité du Canada de financer les programmes sociaux tels qu'élaborés au départ. Fiscalité, dette publique, taille du secteur public ont très certainement été des facteurs qui ont contribué à affaiblir la croissance économique du Canada depuis les années 70. Cette atonie de la croissance a fait en sorte que trente ans plus tard, le Canada se retrouve **avec un niveau de vie qui est d'environ 20% inférieur à celui des États-Unis**. La faiblesse de la croissance a rendu le financement des programmes sociaux encore plus difficile et **exacerbé les tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de partage des ressources fiscales**. Comme nous en faisons état plus loin, l'économie du Québec présente, dans cet environnement, une **performance inférieure** à celle du Canada, ce qui exerce indéniablement des pressions considérables sur les équilibres budgétaires.

3. ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES SOCIAUX

Face à la montée vertigineuse des coûts des programmes sociaux, le gouvernement fédéral s'est imposé diverses mesures dans ses propres programmes pour mettre de l'ordre dans ses finances. Ainsi, il en a abandonné un certain nombre et resserré les règles de fonctionnement de certains autres. Le programme

¹ À cet égard, on signale dans le document « *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal* » préparé par la Commission, que les dépenses de santé au Québec de 1990-91 à 2000-01 ont augmenté de 47,9% « *en dépit d'une gestion rigoureuse* » (page 7). Il est ironique de parler ici de « *gestion rigoureuse* » devant une telle explosion des dépenses.

d'assurance-emploi, par exemple, a fait l'objet de diverses révisions au cours du temps et il est maintenant moins généreux qu'à l'époque des années 70. D'autre part, le gouvernement a aussi modifié les modes de financement des programmes à frais partagés avec les provinces, de même que les montants qu'il est prêt à verser à ces dernières.

- **Principes de financement des programmes**

Rappelons d'abord que le financement de ces programmes repose sur trois sources :

- ❖ Les paiements du gouvernement fédéral aux provinces;
- ❖ La cession de points d'impôt sur le revenu des particuliers et des profits des corporations;
- ❖ Les paiements de péréquation permettant aux provinces moins riches d'offrir des services comparables à ceux donnés en moyenne dans l'ensemble du Canada.

Au moment de la mise en place des grands programmes sociaux, la philosophie de base des paiements fédéraux reposait sur le **partage des coûts à parts égales** entre le fédéral et les provinces. La contribution du gouvernement fédéral était basée sur le niveau des dépenses d'une province. Le montant net transféré tenait compte de la valeur des points d'impôt cédés à la province dans le cadre des ententes de financement des programmes à frais partagés.

En 1977, devant la montée des coûts des programmes et l'apparition de déficits croissants, le gouvernement fédéral passe à une formule de paiement forfaitaire (financement en bloc), à l'exception du régime d'assistance publique (RAPC). Pour le gouvernement, il était, en effet, devenu évident que les formules à frais partagés n'incitaient pas les provinces à une gestion serrée des programmes et qu'il fallait modifier la formule de financement des programmes. Les tensions qui s'exerçaient alors sur les finances publiques du gouvernement central et des provinces auraient dû, par ailleurs, être l'occasion, **dès ce moment, de modifier les règles touchant les programmes établis**. En contrepartie d'un financement forfaitaire, le gouvernement fédéral aurait alors pu laisser plus de marge de manœuvre aux provinces pour contrôler les coûts, en leur

permettant d'agir sur l'offre et la demande de services à l'aide de signaux de marché, particulièrement dans le domaine de la santé.

Mais il n'en fût rien et le passage au nouveau mode de financement conférait au gouvernement fédéral un **important pouvoir discrétionnaire** sur la question du financement des programmes établis. En somme, le gouvernement fédéral **maintenait** les principes de programmes qu'il n'arrivait plus à financer et reportait au niveau des provinces le défi de composer avec moins de ressources tout en maintenant les mêmes règles d'accès aux services.

À la suite des accords de 1977, par lesquels le gouvernement fédéral a cédé de nouveaux points d'impôt aux provinces, les transferts fédéraux en espèces aux provinces, en proportion des revenus, amorcent, dès 1978-79, une tendance à la baisse qui va se poursuivre jusqu'à maintenant, à l'exception des récessions de 1981-82 et 1990-91.

- **Endettement intolérable**

Au sortir de la récession de 1990-91, le gouvernement fédéral n'a toujours pas repris le contrôle de ses finances et la dette continue de s'accumuler; plusieurs provinces s'endettent également, le Canada frise la catastrophe financière et reçoit un signal de la communauté internationale de mettre de l'ordre dans sa situation financière.

Le gouvernement fédéral utilise à nouveau son **pouvoir discrétionnaire** pour passer à un régime de financement forfaitaire ou « en bloc » de tous les FPE (Financements de programmes établis) y compris le RAPC. Dans le cas de ce dernier programme, le financement à frais partagés avait comme effet pervers de permettre aux provinces de prendre des mesures sociales populaires auprès d'une certaine clientèle, sans avoir à en assumer tous les coûts. Le gouvernement fédéral souhaitait changer à nouveau la formule de façon à inciter les provinces à une gestion plus responsable. La création du TCSPS (*Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux*) permet de passer à un financement en bloc complet des programmes de santé, d'éducation et d'aide sociale. Il faut noter que le paiement du TCSPS continue de tenir compte de la cession de points d'impôts aux provinces résultant des accords de financement passés.

De plus, on doit noter que le gouvernement fédéral :

- ❖ Utilise son pouvoir discrétionnaire sans donner aucune assise aux paiements futurs de TCSPS; il est donc difficile pour les provinces de prévoir le financement de leurs dépenses;
- ❖ Ne modifie pas les règles des programmes alors qu'il est clair que l'économie canadienne est incapable de les supporter; ce faisant, il reporte à nouveau vers les provinces le fardeau de gérer des programmes sous-financés dans leur forme actuelle. Ceci vient exacerber les problèmes de gestion de systèmes dont les règles sont incompatibles avec notre richesse collective et qui sans signaux de marché deviennent dysfonctionnels. On connaît les manifestations de cette situation : les listes d'attente pour les services de santé et sociaux, l'insuffisance des équipements, le débordement des urgences, la perte d'expertise précieuse dans le domaine de la recherche, un grave sous-financement des universités ayant à concurrencer sur le marché nord-américain et ainsi de suite.
- ❖ C'est à ce niveau que se situe un des éléments-clefs du « déséquilibre fiscal »: le maintien des règles initiales de programmes conçus il y a plus de trois décennies et le renvoi aux provinces des problèmes associés à la gestion en mode bureaucratique, c'est à dire sans signal de marché, de programmes trop coûteux pour les ressources disponibles. Il s'agit d'un problème canadien qui n'est pas spécifique au Québec. En fait, on peut même dire qu'il s'agit d'un problème international, puisque divers pays ayant des régimes publics de soins de santé ont pris des mesures au cours des dernières années pour contenir les coûts et assurer une meilleure allocation des ressources.
- ❖ En plus d'adopter un financement en bloc, le gouvernement fédéral a aussi révisé à la baisse le plafond des paiements de péréquation. Comme certains autres paiements de transfert aux provinces, la péréquation destinée à donner aux provinces moins riches un rendement fiscal comparable à la moyenne canadienne peut créer une forme de dépendance. Celle-ci n'incite pas les provinces à prendre les mesures nécessaires, et parfois impopulaires à court terme, pour améliorer leur performance économique.

- ❖ Un tel redressement, qui augmente le rendement des impôts, réduit les paiements de péréquation de sorte que les finances publiques de cette province peuvent ne pas s'améliorer à court terme, en dépit d'une meilleure situation économique. En ce sens, le plafonnement donne le signal d'une limite aux ressources transférables et peut contribuer à atténuer l'effet de dépendance. En revanche, la baisse de la péréquation lorsque les conditions économiques d'une province s'améliorent peut, comme l'ont souligné les responsables politiques à diverses occasions, décourager la prise de mesures par une province pour redresser sa performance économique. Pour éviter ce comportement non désirable, **il serait souhaitable d'établir une formule prévoyant une baisse partielle des paiements de péréquation et étalée dans le temps**, de telle sorte qu'à court terme, la province qui améliore sa situation économique ne soit pas pénalisée financièrement. Il s'agit ici de la même logique que l'on applique aux prestataires d'aide sociale que l'on veut inciter à retourner sur le marché du travail.

L'existence d'un plancher fait en sorte qu'une province ne peut voir ses paiements de péréquation chuter de façon abrupte, notamment au moment d'une détérioration de la conjoncture. Enfin, en révisant le plafond de la péréquation, le gouvernement fédéral utilise **encore son pouvoir discrétionnaire** et complique davantage le processus de planification budgétaire des provinces récipiendaires. Les provinces se sont opposées avec force à la dernière révision du plafond et le fédéral a accepté de suspendre le plafond pour l'année 1999-2000. En raison de sa pauvreté relative et du poids de sa population, le Québec reçoit environ 51% des paiements fédéraux de péréquation pour un montant de 5,4\$ milliards en 2000-2001. C'est l'équivalent de 13% environ de ses revenus autonomes.

Lorsque l'on traite de la question du partage des ressources fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces, **la péréquation constitue un élément fondamental que l'on doit prendre en compte**. À cet égard, il faut reconnaître que le gouvernement fédéral doit maintenir une **capacité fiscale suffisante** précisément pour faire cette redistribution de la richesse au pays.

4. LE POUVOIR DE TAXATION FÉDÉRAL COMME SOURCE DE «DÉSÉQUILIBRE FISCAL»

La question du « déséquilibre fiscal » est un problème canadien. L'utilisation excessive du pouvoir discrétionnaire du gouvernement fédéral et son refus de revoir en profondeur les lois et règlements régissant les programmes sociaux que l'économie canadienne ne peut pas supporter représentent les véritables causes des tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces, en ce qui concerne le partage des ressources fiscales. Aussi, il faut donc voir que de façon générale, le transfert du pouvoir de taxation vers les provinces ne réglerait pas le problème du « déséquilibre fiscal ». Le Canada souffre d'une insuffisance de ressources disponibles pour supporter financièrement les programmes sociaux tels qu'ils sont définis présentement. Il faut souhaiter que le gouvernement fédéral ait compris, en créant la Commission d'enquête Romanow, que ce débat est essentiel et qu'il faut modifier sérieusement le fonctionnement du système de santé au Canada pour assurer des services décents à la population vieillissante.

Nous sommes d'avis que la position du Québec, selon laquelle le rapatriement des points d'impôt (impôt personnel et celui des sociétés) contribuerait à régler le problème fiscal du Québec, ne tient pas compte du problème relié à la capacité de l'économie à assumer les programmes sociaux. En fait, toutes les provinces, y compris des provinces riches comme l'Ontario, font état du sous-financement des programmes fédéraux qui comportent des normes nationales et des règles rigides. Ce problème vaut pour toutes les provinces et celles-ci pourront, par exemple, faire front commun devant la Commission Romanow sur les soins de santé. Ainsi, même si le Québec rapatriait des points d'impôt dont l'élasticité-revenu est plus élevée que celui des transferts fédéraux, le problème ne serait pas réglé puisque les ressources requises pour maintenir les programmes dans leur forme actuelle sont insuffisantes, comme l'histoire des finances publiques des dernières décennies au Canada l'a démontré.

Dans le cas du Québec, le rapatriement de points d'impôt pose un problème additionnel de taille lié à la faiblesse de la richesse créée au Québec. Nous revenons sur cette question plus loin, mais à ce stade-ci, il nous faut rappeler que le rendement des points d'impôt de la province est inférieur à celui observé en moyenne au Canada. Comme l'économie canadienne ne génère pas assez de richesse pour supporter les programmes sociaux, ce problème ne serait qu'amplifié au Québec avec un rendement plus faible des

impôts. C'est précisément à cause de la faiblesse du rendement de notre assiette fiscale que le Québec est un important bénéficiaire de paiements de péréquation. En fait, avec les paiements de péréquation, le Québec devrait se retrouver dans une situation se rapprochant de celle des autres provinces canadiennes et le problème de « déséquilibre fiscal » **ne devrait pas y être beaucoup plus important que dans la moyenne des autres provinces**. Ceci nous amène à deux observations importantes:

- Un transfert de points d'impôt sans aucune compensation de péréquation pour tenir compte de leur rendement inférieur à celui de l'ensemble du Canada, ne présente pas d'avantages pour le Québec. Pour ne pas pénaliser la province, **il faudrait faire en sorte que le transfert demeure ouvert aux paiements de péréquation pour compenser la faiblesse du rendement des impôts au Québec**.
- Si l'on estime que le problème de « déséquilibre fiscal » est plus important au Québec que dans les autres provinces, **même en tenant compte de la péréquation**, il faut alors regarder du côté de **la gestion propre au Québec** des finances publiques et de son impact sur la richesse de la province **pour trouver des solutions**. On ne saurait blâmer le gouvernement fédéral pour des problèmes de finances publiques attribuables à notre propre gestion économique. Nous passons donc à l'examen de cette question.

5. LA FAIBLESSE DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC ET SES FINANCES PUBLIQUES

Nous avons vu que l'économie canadienne a perdu beaucoup de terrain par rapport à celle des États-Unis au cours des trois dernières décennies. Au cours des années 90, le fardeau de la dette publique et de la fiscalité a considérablement freiné la demande intérieure et la croissance a été alimentée essentiellement par les exportations aux États-Unis. Ce n'est qu'à la fin de la longue période d'expansion que les consommateurs canadiens ont pu enfin bénéficier de la croissance économique².

² Voir P.Fortin, *The Canadian Standard of Living :Is There a Way Up?*, Benefactors Lecture 1999, CD Howe Institute, October 1999.

En matière de compétitivité, le Canada se situe au dixième rang de l'échelle mondiale. Le dollar canadien est devenu une devise faible. La performance économique du pays a donc été peu reluisante au cours des 30 dernières années. Lourdeur du fardeau fiscal, excès des dépenses publiques en proportion de la richesse, indiscipline salariale et forte syndicalisation, interventions multiples dans les marchés des divers paliers de gouvernement sont quelques-uns des facteurs qui ont contribué à ce déclin relatif du Canada à l'échelle mondiale.

Or, le Québec « sous-performe » depuis de nombreuses années³ à l'intérieur d'une économie canadienne en recul sur le plan mondial et n'a pas été en mesure, au cours des trente dernières années, de s'affranchir de son statut de province pauvre.

Quelques faits sur l'évolution de l'économie du Québec :

- Si le Québec avait eu un sentier de croissance **comparable** à celui de l'ensemble du Canada, de 1971 à la fin des années 90, son PIB aurait été de près de 20% plus élevé que le niveau observé, soit un montant de 5 000\$ *per capita*. On constate un déficit de croissance *per capita* par rapport à la moyenne canadienne depuis deux décennies, déficit associé, notamment, à une faiblesse chronique des **investissements privés**. L'écart en termes de revenu disponible *per capita* entre le Québec et le Canada dans son ensemble, qui était de 0,5% à la fin des années 70, s'établit maintenant à environ 10,0%. D'autres mesures plus sophistiquées⁴ montrent un écart en terme de PIB par habitant de l'ordre de 19% entre le Québec et le reste du Canada pour la fin des années 90.
- Une étude récente montre que le Québec⁵ se situe au 49^e rang des états nord américains pour le niveau de **productivité** en 1995-97. Il s'agit d'un écart de 12% environ par rapport à l'Ontario.

³ Le phénomène est bien documenté. Voir, par exemple, :

M. Boyer « *La performance économique du Québec : constats et défis* », Cirano, Les rapports Bourgogne, février 2001.

Y.Rabeau « *Quel est l'avenir pour Québec Inc dans une économie mondialisée* », Congrès de l'ASDEQ, mai 2000.

G. Mathews « *L'essoufflement de l'économie québécoise face à l'économie canadienne* », Recherches sociographiques, vol. 39, 1998.

⁴ G.Mathews, op.cit.

⁵ R. Létourneau et M. Lajoie « *La comparaison des niveaux de vie au Canada et aux États-Unis : une perspective régionale* », Observateur international de la productivité, No 1, Automne 2000.

- Cette mauvaise performance est liée, pour une bonne part, aux maux de l'économie canadienne dont nous avons fait état ci-dessus. Dans le cas du Québec, ces obstacles à la croissance prennent des proportions encore plus importantes :

❖ *Fardeau fiscal excessif :*

Le Québec est la province où l'impôt sur le revenu des particuliers est le plus élevé au Canada. On a souvent prétendu que le Québec avait un niveau d'impôt plus élevé que la moyenne canadienne en raison de sa pauvreté relative et de son obligation à offrir des services comparables à l'ensemble du Canada, puisque la péréquation ne comblerait pas entièrement pour la faiblesse du rendement des impôts au Québec. Or, comme le démontre l'étude de Samson Bélair Deloitte & Touche reproduite à l'annexe 1, sous réserve de quelques cas particuliers, l'impôt sur le revenu des particuliers est systématiquement plus élevé au Québec, pour toutes les tranches de revenus, que celui observé dans toutes les autres provinces canadiennes, y compris les provinces encore moins riches que nous, comme les provinces maritimes et le Manitoba. À titre d'exemple, l'écart avec notre voisin, le Nouveau-Brunswick, est même significatif.

À 20 000\$ imposables, le Québécois paie près de 20% de plus que le citoyen du Nouveau-Brunswick; à 40 000\$, cet écart est de 17% et à 100 000\$, il est de 12%. Non seulement le fardeau est-il substantiellement plus élevé au Québec, mais il est moins progressif qu'au Nouveau-Brunswick, ce qui va à l'encontre les prétentions habituelles du Québec. Un tel fardeau fiscal a des effets dévastateurs sur l'économie du Québec, notamment.

a) En réduisant le revenu disponible, on affaiblit les dépenses des ménages et donc la croissance de l'économie privée. La performance remarquable des États-Unis, durant ans les années 90, provient en partie du dynamisme de la

consommation. À cet égard, le revenu réel disponible des Québécois ne représente plus qu'environ 55% de celui des américains.⁶

b) Une taxation prohibitive réduit la formation d'entreprises et les investissements. Pour les petites entreprises, le salaire ou le dividende demeure la principale rémunération du ou des propriétaires de l'entreprise. Une taxation élevée fait en sorte que le rendement obtenu après impôt, sur le capital et le travail investis par des petits entrepreneurs, est trop faible pour justifier la création ou le maintien d'une entreprise. Une taxation élevée favorise également le travail au noir ou la fraude fiscale, alors que les entrepreneurs vont tenter d'obtenir un rendement plus compétitif sur leur investissement. La faiblesse chronique des investissements au Québec est pour une part attribuable au niveau prohibitif de la taxation.⁷

c) Dans une économie du savoir, où les marchés pour les travailleurs hautement spécialisés dans des domaines comme la recherche se mondialisent, il devient impératif d'avoir une fiscalité compétitive pour conserver ce capital humain. Le Québec a déjà perdu plusieurs de ces travailleurs, particulièrement dans le secteur de la recherche médicale, et la fiscalité fait partie des facteurs qui incitent les spécialistes à aller travailler ailleurs dans le monde.

Les entreprises du Québec sont aussi touchées par une fiscalité punitive. En particulier, les taxes sur la masse salariale et sur le capital doivent être payées de façon indépendante de la rentabilité de l'entreprise et peuvent mettre en péril la survie des entreprises. La taxe sur le capital est particulièrement onéreuse et représente un frein additionnel à l'investissement. Pour faire face à ce coût fixe, les entrepreneurs exigeront un rendement plus élevé pour investir, ce qui vient réduire le volume des investissements.

⁶ P. Fortin, *op.cit.*

⁷ Le gouvernement du Québec a souvent argumenté que la taxation sur les **corporations** favorisait les petites entreprises technologiques qui font de la R&D. Une grande partie des petites entreprises ne tombent pas dans cette catégorie et le salaire demeure la principale source de revenu de l'entrepreneur.

De plus, au lieu de réduire le fardeau fiscal des entreprises de façon neutre, c'est à dire pour toutes les entreprises, le gouvernement a opté depuis quelque temps pour des exemptions très ciblées, s'adressant à des activités ou à des régions très spécifiques. Ceci vient distordre l'allocation des ressources et ne favorise pas les investissements les plus productifs pour le Québec.

❖ *Dépenses publiques :*

Le Québec a, depuis longtemps, un problème de fonds : les dépenses publiques sont trop élevées par rapport aux ressources disponibles. Les gouvernements qui se sont succédés à Québec n'ont pas réussi à ramener les dépenses de l'administration à des niveaux comparables à ceux observés dans d'autres provinces au Canada. En janvier 1993, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances, dans « *Vivre selon nos moyens* », faisaient état de la nécessité de réduire les dépenses publiques au Québec pour ramener le fardeau fiscal à un niveau plus concurrentiel. Ce diagnostic demeure et l'économie du Québec continue à financer un appareil gouvernemental beaucoup trop lourd qui contribue à maintenir le fardeau fiscal à un niveau prohibitif. Rappelons quelques faits :

a) À 6 445\$ en 1999-2000, les dépenses budgétaires *per capita* du Québec, sont parmi les plus élevées au Canada. Elles sont un peu plus élevées qu'au Nouveau-Brunswick, de 20% plus élevées qu'en Ontario et de 17% plus élevées qu'en Colombie-Britannique, où un gouvernement social-démocrate a été longtemps au pouvoir. Il n'y a que Terre-Neuve et l'Île du Prince Édouard qui ont un niveau de dépenses *per capita* un peu plus élevé que celui du Québec, en raison de leur taille et leur pauvreté relative.

b) En proportion du PIB, ces dépenses atteignent 23,2% au Québec comparativement à 15,6% en Ontario et 17,9% en Colombie-Britannique. La moyenne canadienne se situe à 16,9%.

c) Il est certain que le Québec assume des fonctions (culture, affaires internationales...) qui ont moins d'impact financier pour d'autres provinces. Mais il serait trop facile pour le gouvernement du Québec de blâmer le gouvernement fédéral pour un laxisme au niveau du contrôle des dépenses publiques. Le Québec se doit de ramener la proportion de ses dépenses à un niveau comparable à la moyenne canadienne. Ce faisant, il pourra réduire le niveau de sa taxation, améliorer ainsi sa performance économique et alléger la pression sur les finances publiques. Cette dynamique relève de décisions propres au gouvernement du Québec et de sa capacité à gérer ses propres affaires.

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

De l'exposé qui précède, la Chambre de commerce du Québec formule les recommandations suivantes :

- À la suite des décisions prises pour rééquilibrer son budget, le gouvernement fédéral s'est dégagé une marge de manœuvre plus grande que celle des provinces, particulièrement les provinces les plus pauvres, dont le Québec. **La Chambre recommande donc que le débat sur le partage fiscal déborde le cadre du Québec pour inclure toutes les provinces et le gouvernement fédéral.**
- La Chambre recommande également une **utilisation plus transparente du pouvoir discrétionnaire** du gouvernement fédéral et un **engagement mieux défini** de sa part en ce qui a trait **au financement futur des programmes** :

Le gouvernement fédéral a modifié le financement des programmes en fonction de l'état de ses finances publiques en refilant aux provinces les problèmes de gestion des programmes avec des ressources financières plus rares. Son financement des programmes demeure arbitraire et ne permet pas une planification à long terme du financement des programmes. La Commission devrait recommander que le gouvernement du Québec s'associe avec les autres provinces pour amener le gouvernement fédéral à

encadrer son pouvoir de dépenser de façon à rendre prévisible ses décisions budgétaires et à fixer un cadre et des règles pour le financement futur des transferts aux provinces.

- Il importe que l'on attaque de front la **question des « règles nationales » des programmes** qui représente la **cause fondamentale du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces canadiennes** :

Le Québec devrait faire front commun avec les autres provinces pour exiger du gouvernement fédéral d'assouplir de façon significative les règles touchant les programmes nationaux. La Commission Romanow sur la santé représente le forum de l'heure pour attaquer le problème fondamental du sous-financement pancanadien des programmes de santé. Il est urgent dans la présente conjoncture démographique et économique d'introduire des mécanismes de marché dans le secteur de la santé, de façon à laisser aux provinces le soin de prendre des initiatives pour ajuster leurs services de santé à leur réalité économique.

La Chambre recommande donc que cette proposition d'assouplissement des règles de gestion des programmes financés par le gouvernement fédéral soit une des principales recommandations de la Commission Séguin au gouvernement du Québec.

- La Chambre met la Commission en garde face au piège que peut constituer le rapatriement de point d'impôt sans autre compensation :

Le rendement des impôts transférés au Québec demeure inférieur à celui de la moyenne canadienne ou à celui des provinces les plus riches qui servent à établir les paiements de péréquation aux provinces moins riches. Pour éviter une perte de revenu due à cet écart de rendement, **le transfert de points d'impôts devrait faire l'objet d'une entente permettant de récupérer par le mécanisme de la péréquation un tel manque à gagner.**

- La Chambre ne peut que réitérer la position qu'elle a défendue devant le gouvernement du Québec depuis plusieurs années et qui demeure éminemment pertinente face au mandat de la Commission, à savoir que le gouvernement doit :
 - ramener ses dépenses publiques à un niveau comparable à la moyenne canadienne;
 - réduire ses multiples interventions dans l'économie qui affaiblissent la capacité concurrentielle du Québec;
 - ramener le fardeau fiscal des contribuables à un niveau comparable à la moyenne canadienne.

Le gouvernement du Québec ne peut pas se référer au concept de « déséquilibre fiscal » pour les tensions sur ses finances qui découlent de ses propres actions. Il faut que le gouvernement du Québec reconnaisse ses propres problèmes de gestion afin d'y apporter des solutions qui lui seront propres et qui ne peuvent venir d'autres intervenants de l'économie canadienne.

Sur cette question cependant, la Chambre invite le gouvernement du Québec à s'associer avec d'autres provinces récipiendaires de péréquation et à faire pression auprès du gouvernement fédéral pour qu'il révise sa formule de péréquation. Cette révision devrait prévoir une réduction graduelle des paiements de péréquation lorsqu'une province réussit, grâce à des mesures appropriées, à améliorer sa situation économique. Ceci viendrait faciliter la tâche du Québec, qui vise à améliorer sa situation économique.

Nous avons une occasion toute indiquée de nous concerter pour améliorer une situation qui est identifiée, depuis longtemps, comme singularisant le Québec et le mettant à l'écart des économies les plus dynamiques. La Chambre de commerce du Québec souhaite que la Commission réussisse à cibler les bons objectifs et à recommander que le gouvernement du Canada et celui du Québec prennent les virages qui s'imposent.

ANNEXE

**TABLEAU TIRÉ DE LA PUBLICATION *INFORMATIONS FISCALES 2001*
PUBLIÉE PAR SAMSON BÉLAIR / DELOITTE & TOUCHE**

Impôts fédéral et provincial sur le revenu des particuliers – 2001

REVENU IMPÔTABLE	COLUMBIE-BRITANNIQUE	ALBERTA	SASKATCHEWAN	MANITOBA	ONTARIO	QUÉBEC	NOUVEAU-BRUNSWICK	NOUVELLE-ÉCOSSE	ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	TERRE-NEUVE	NUMAVUT	TERRITOIRES DU NORD-OUEST	YUKON	NON-RESIDENTS
20 000	2 890	2 724	3 394	3 341	2 794	3 858	3 233	3 212	3 248	3 345	2 920	2 920	2 791	2 981
25 000	4 055	4 024	4 769	4 731	3 904	5 376	4 517	4 550	4 538	4 673	4 080	4 080	4 109	4 165
30 000	5 220	5 324	6 144	6 076	5 014	7 064	5 801	5 860	5 828	6 025	5 240	5 240	5 277	5 349
35 000	6 784	6 879	7 874	7 912	6 506	9 007	7 558	7 662	7 542	7 898	6 770	6 770	6 817	6 910
40 000	8 409	8 479	9 649	9 822	8 068	10 988	9 399	9 510	9 332	9 796	8 365	8 365	8 423	8 538
45 000	10 034	10 079	11 424	11 732	9 630	12 969	11 240	11 357	11 122	11 704	9 960	9 960	10 029	10 166
50 000	11 659	11 679	13 199	13 642	11 192	14 950	13 081	13 205	12 912	13 612	11 555	11 555	11 635	11 794
55 000	13 284	13 279	14 974	15 552	12 779	17 028	14 922	15 052	14 746	15 520	13 150	13 150	13 241	13 422
60 000	14 909	14 879	16 749	17 462	14 433	19 172	16 763	16 914	16 605	17 465	14 745	14 745	14 847	15 050
70 000	18 788	18 418	20 888	21 729	18 541	23 742	20 929	21 120	20 933	21 969	18 427	18 427	18 554	18 809
80 000	22 958	22 018	25 088	26 069	22 892	28 363	25 181	25 395	25 370	26 533	22 197	22 197	22 402	22 657
90 000	27 178	25 618	29 288	30 409	27 223	32 984	29 433	29 829	29 807	31 097	25 967	25 967	26 258	26 505
100 000	31 448	29 218	33 488	34 749	31 564	37 605	33 685	34 263	34 244	35 661	29 737	29 737	30 114	30 353
110 000	36 018	33 118	37 988	39 389	36 205	42 477	38 369	38 996	38 981	40 525	33 942	33 942	34 415	34 645
120 000	40 588	37 018	42 488	44 029	40 846	47 348	43 053	43 730	43 718	45 389	38 147	38 147	38 715	38 937
130 000	45 158	40 918	46 988	48 669	45 487	52 220	47 737	48 464	48 455	50 253	42 352	42 352	43 016	43 229
140 000	49 728	44 818	51 488	53 309	50 128	57 091	52 421	53 197	53 192	55 118	46 557	46 557	47 317	47 521
150 000	54 298	48 718	55 988	57 949	54 769	61 963	57 105	57 891	57 929	59 982	50 762	50 762	51 618	51 813
200 000	77 148	68 218	78 488	81 149	77 973	86 320	80 525	81 600	81 614	84 303	71 787	71 787	73 273	73 473
300 000	122 848	107 218	123 488	127 549	124 393	135 035	127 365	128 937	128 984	132 945	113 837	113 837	116 128	116 193
400 000	168 548	146 218	168 488	173 949	170 793	183 750	174 205	176 274	176 354	181 596	155 887	155 887	159 135	159 113
500 000	214 248	185 218	213 488	220 349	217 202	232 465	221 045	223 611	223 724	230 228	197 937	197 937	202 142	202 033
750 000	328 498	282 718	325 988	336 349	333 226	354 253	338 145	341 953	342 149	351 833	303 062	303 062	309 660	309 333
1 000 000	442 748	380 218	438 488	452 349	449 250	476 040	455 245	460 296	460 574	473 437	408 187	408 187	417 177	416 633
TAUX MARGINAUX MAXIMAUX (%)														
Gains en capital	22,85	19,50	22,50	23,20	23,21	24,36	23,42	23,67	23,69	24,32	21,03	21,03	21,51	21,46
Dividendes	32,21	24,08	29,58	33,83	31,34	33,44	32,38	31,92	31,96	31,87	28,40	28,40	29,04	28,98
Autres revenus	45,70	39,00	45,00	46,40	46,41	48,72	46,84	47,34	47,37	48,64	42,05	42,05	43,01	42,92

* Cette table ne peut être utilisée si le revenu imposable comprend des dividendes canadiens.
 • Le calcul de l'impôt s'appuie sur les renseignements disponibles au 6 juin 2001, y compris les budgets et les avant-projets de loi. L'impôt comprend l'impôt fédéral et provincial (y compris la surtaxe provinciale, le cas échéant), mais il exclut l'impôt minimum. Lorsque des modifications aux taux d'imposition sont prévues au cours de l'année, les taux moyens ont été utilisés.
 • En 2001, toutes les provinces utilisent un système d'impôt sur le revenu et appliquent les taux d'imposition provinciaux au revenu imposable. Aux fins de comparaison, il est présumé que le revenu imposable est le même pour l'impôt fédéral et l'impôt provincial. L'impôt du Yukon, du Nunavut et des non-résidents est encore calculé en pourcentage de l'impôt fédéral de base et comprend la surtaxe, le cas échéant. Même si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a annoncé récemment l'adoption du système d'impôt sur le revenu pour 2001, il ne devrait pas y avoir de changements dans les taux d'impôt.
 • Les réductions d'impôt et les crédits accordés aux contribuables à faible revenu ont été pris en considération pour les provinces qui ont de tels incitatifs fiscaux.

* L'impôt ne tient compte que des crédits d'impôt personnel de base non remboursables, fédéral et provinciaux. Les crédits d'impôt non remboursables pour les cotisations à l'assurance-emploi et au R60/RPC, la déduction pour les habitants de régions éloignées et les remboursements de la TPS et des taxes de vente provinciales n'ont pas été pris en considération. Au Québec, l'impôt est calculé selon les règles du régime d'imposition général et ne tient pas compte du montant forfaitaire de 2 515 \$, qui pourrait réduire l'impôt du Québec d'un montant additionnel de 522 \$.
 • Les taux d'imposition marginaux maximaux pour les gains en capital représentent la moitié des taux pour les autres revenus en raison du taux d'inclusion de 50 % s'appliquant aux gains en capital réalisés après le 17 octobre 2000.

Rappel : Le plafond des cotisations aux régimes de revenu différé s'établit à 73 500 \$ pour les REER et les RPP, et à 6 750 \$ pour les RPOB.