

2008s-16

**Inefficacité, iniquité et marché
politique : bases de
l'immobilisme fiscal du Québec**

Mathieu Laberge

Série Scientifique
Scientific Series

Montréal
Novembre 2008

© 2008 *Mathieu Laberge*. Tous droits réservés. *All rights reserved*. Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Alcan inc.
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Bourse de Montréal
Caisse de dépôt et placement du Québec
DMR
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz de France
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Raymond Chabot Grant Thornton
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

Les cahiers de la série scientifique (CS) visent à rendre accessibles des résultats de recherche effectuée au CIRANO afin de susciter échanges et commentaires. Ces cahiers sont écrits dans le style des publications scientifiques. Les idées et les opinions émises sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

This paper presents research carried out at CIRANO and aims at encouraging discussion and comment. The observations and viewpoints expressed are the sole responsibility of the authors. They do not necessarily represent positions of CIRANO or its partners.

ISSN 1198-8177

Partenaire financier

Développement
économique, Innovation
et Exportation

Québec 

Inefficacité, iniquité et marché politique : bases de l'immobilisme fiscal du Québec*

Mathieu Laberge[†]

Résumé / Abstract

Cette étude propose d'aborder le système fiscal québécois – incluant les impôts, les taxes et les tarifs – sous l'angle de la détermination des politiques fiscales sur le marché politique. Afin de permettre une réflexion globale sur la fiscalité québécoise, elle commence par présenter les principes d'évaluation de la fiscalité : équité, efficacité, impact sur la croissance économique ainsi que transparence et simplicité. L'étude présente ensuite un survol des diverses taxes, impôts et tarifs en vigueur et les analyse au regard des principes élaborés précédemment. Une section présente ensuite succinctement les modèles d'analyse du marché politique, dont la théorie de l'électeur médian. Elle tente également de dresser le portrait de l'électeur médian québécois. La dernière section aborde quelques politiques fiscales du gouvernement du Québec et les scrute sous l'angle des principes de taxation et du marché politique.

Mots clés : politique fiscale, marché politique, tarification des services publics, taxes et impôts.

This paper looks at the Quebec's tax system – including taxes and tariffication – with the perspective of the determination of fiscal policies in the political market. To allow a global reflection on the Quebec's fiscal policy, it begins with the presentation of general principles used to evaluate a tax system: equity, efficiency, economic growth, transparency and simplicity. The study then presents an overview of the main fiscal instruments used in the province of Quebec and analyses them with the preceding principles. A third section explains briefly a few models of political markets, notably the median voter theory. It also attempts to make a broad overview of Quebec's median voter. The last section analyses a selection of fiscal policies adopted by the government of Quebec under the spectacle of the principles explained earlier and the political market.

Keywords: *fiscal policy, political market, public services tariffication, taxes.*

Codes JEL : D72, E62, H21, H42

* Je tiens à remercier sincèrement Claude Montmarquette, vice-président du groupe « politiques publiques » au CIRANO, pour son aide et ses précieux commentaires. Les erreurs demeurent ma seule responsabilité.

[†] CIRANO, courriel : labergem@cirano.qc.ca.

TABLE DES MATIÈRES

SECTION A : LES PRINCIPES D'ÉVALUATION DE LA TAXATION.....	2
1. L'ÉQUITÉ	2
2. L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE	4
3. LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE.....	7
4. SIMPLICITÉ ET TRANSPARENCE.....	7
SECTION B : LES FORMES DE TAXATION	9
1. L'IMPOSITION DES PARTICULIERS	9
1.1. <i>L'impôt sur le revenu</i>	9
1.1.1. Évaluation de l'impôt sur le revenu des particuliers.....	11
1.2. <i>L'impôt foncier</i>	12
1.2.1 Évaluation de l'impôt foncier	13
2. LES TAXES	13
2.1 <i>Les taxes sur la consommation</i>	13
2.2. <i>Les taxes d'accise</i>	14
2.3. <i>Évaluation des taxes à la consommation et d'accise</i>	15
3. LES TARIFS	16
SECTION C : LA DÉFINITION DES POLITIQUES FISCALES ET LE MARCHÉ POLITIQUE.....	18
1. L'ÉLECTEUR MÉDIAN QUÉBÉCOIS	20
SECTION D : LE SYSTÈME FISCAL QUÉBÉCOIS DANS UN CONTEXTE DE MARCHÉ POLITIQUE .	22
1. LES BAISSSES D'IMPÔTS.....	22
2. LES GARDERIES À 7 \$.....	22
3. LA MANIPULATION DES TARIFS HYDROÉLECTRIQUES.....	24
4. LE GEL DES DROITS DE SCOLARITÉ.....	28
CONCLUSION.....	31
BIBLIOGRAPHIE.....	32

LISTE DES FIGURES

GRAPHIQUE 1: MAXIMISATION DU BIEN-ÊTRE DANS UN MARCHÉ CONCURRENTIEL	4
GRAPHIQUE 2: EFFET SUR LE BIEN-ÊTRE DE L'IMPOSITION D'UNE TAXE	5
GRAPHIQUE 3: POURCENTAGE DU REVENU CONSACRÉ À LA CONSOMMATION HYDROÉLECTRIQUE ET CONSOMMATION ANNUELLE MOYENNE EN FONCTION DU REVENU AVANT IMPÔTS, QUÉBEC, 2001	27
GRAPHIQUE 4: CONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ PAR HABITANT (kWh), QUÉBEC ET PRINCIPAUX PAYS, 1999 ^a	28
GRAPHIQUE 5: TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉTUDES UNIVERSITAIRES SELON LA RÉGION ET LE QUARTILE DE REVENU DES PARENTS, CANADA.....	29

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1: IMPACT SUR LE PIB RÉEL PAR DOLLAR DE RÉDUCTION, QUÉBEC, 2005.....	6
TABLEAU 2: TAUX MARGINAL D'IMPOSITION DU RÉGIME D'IMPOSITION SUR LE REVENU DES PARTICULIERS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAL, ANNÉE FISCALE 2006-2007.....	10
TABLEAU 3: PROPORTION DES FRAIS DE GARDE DANS LE REVENU MOYEN APRÈS IMPÔT, SELON LE TYPE DE FAMILLE ÉCONOMIQUE, DOLLARS CONSTANTS DE 2005, QUÉBEC	23
TABLEAU 4: MOYENS D'ÉLECTRICITÉ, 21 GRANDES VILLES AMÉRICAINES, 2006.....	25
TABLEAU 5: CONSOMMATION DE L'ÉLECTRICITÉ DANS LE MARCHÉ RÉSIDENTIEL, QUÉBEC, 2001	26
TABLEAU 6: PART DES DROITS DE SCOLARITÉ EN FONCTION DES COÛTS DE FORMATION OBSERVÉS POUR CERTAINES DISCIPLINES, QUÉBEC, 2002-2003	30

INTRODUCTION

Depuis quelques années, plusieurs personnalités ont dénoncé l'immobilisme qui sévit au Québec lorsque vient le temps de démarrer de grands projets. Les projets de la centrale électrique du Suroît, du Casino de Montréal au bassin Peel en partenariat avec le Cirque du Soleil, de la rénovation de la rue Notre-Dame à Montréal, du projet de port méthanier de Rabaska, du Mont Orford – pour ne nommer que quelques projets – ont tous été marqués du sceau de la contestation.

Pourtant, le domaine des grands projets n'est pas le seul à avoir soulevé la critique. Opposition à la hausse des tarifs hydroélectriques, à la hausse des tarifs quotidiens pour les services de garde subventionnés, au dégel des droits de scolarité et à l'augmentation des cotisations d'assurance automobile; rarement a-t-on vu les politiques fiscales et tarifaires du gouvernement soulever autant d'intérêt. Il est toutefois compréhensible que les citoyens s'opposent à la hausse de la tarification des services publics, à plus forte raison s'ils n'anticipent pas d'amélioration marquée dans la qualité et l'accessibilité des services en question.

Pourtant, même une politique de baisse de l'impôt sur le revenu, contrepartie essentielle de la hausse des tarifs, a été contestée par l'électorat. Bien que le contexte politique de cette baisse d'impôt – financée à même les sommes obtenues suite au règlement du déséquilibre fiscal – n'ait pas favorisé une réception positive de la part des contribuables, il est tout de même surprenant qu'elle ait fait l'objet d'une telle opposition. Le gouvernement a donc dû reculer sur nombre de modifications qu'il souhaitait apporter à sa politique fiscale, dont plusieurs avaient des fondements économiques solides et étaient susceptibles d'être bien accueillis par l'électorat. Prises isolément, ces contestations peuvent sembler déraisonnables. Pourtant, lorsqu'on considère la structure du système fiscal québécois dans son ensemble – incluant les impôts, les taxes et les tarifs – l'origine de l'immobilisme fiscal du Québec devient plus claire.

L'erreur souvent commise par nombre d'analystes consiste à négliger le rôle des tarifs dans la politique fiscale du gouvernement du Québec. Ceux-ci génèrent pourtant des revenus autonomes potentiellement importants pour l'État. Les gouvernements successifs ont souvent utilisé la tarification des services publics afin de mettre en place de soi-disant politiques de distribution de la richesse. Plusieurs analystes ont étudié isolément la relative progressivité de l'impôt sur le revenu au Québec. D'autres analystes se sont penchés sur la régressivité des taxes sur la consommation. Finalement, la structure de tarification des services publics a été un troisième champ d'étude prolifique. Prises indépendamment, ces études ont profité à des groupes d'intérêts qui ont adopté ces études pour revendiquer la multiplication des dépenses fiscales et subventions déguisées destinées à diverses clientèles au sein de la population. Ces études ont en quelque sorte servi à justifier les discours revendicateurs d'un ensemble d'intérêts divergents au sein de la société. Conséquemment, le système fiscal a évolué de façon anarchique, au gré des réponses politiques, à l'un ou l'autre des groupes en question.

Le caractère innovateur de cette étude est de considérer le système fiscal dans son ensemble et de le situer dans un contexte de marché politique où les électeurs regroupés au sein de lobbies sont des offreurs de votes et où les politiciens sont des demandeurs de votes. Sur ce marché particulier, la monnaie d'échange est l'adoption par l'État de diverses politiques publiques, incluant les politiques fiscales. En somme, cette étude propose d'analyser, sans complaisance et en mettant de côté la naïveté qui caractérise notre lecture habituelle de la réalité politique, le système fiscal québécois.

La suite de ce document est divisée en quatre sections. La première présente succinctement les principes de taxation utiles à l'évaluation de la politique fiscale. La deuxième présente les différentes composantes de la fiscalité québécoise – impôts, taxes et tarifs – et les évalue en fonction des principes présentés précédemment. La troisième section définit ce qu'est le marché politique et comment convergent les choix des diverses formations politiques. La dernière section aborde certaines politiques fiscales avec le regard du marché politique.

SECTION A : LES PRINCIPES D'ÉVALUATION DE LA TAXATION

Toutes les taxes ne sont pas équivalentes. Elles diffèrent notamment par leur base de taxation, c'est-à-dire l'objet de la taxation comme le revenu ou les biens de consommation, et par le taux qu'elles imposent à cette base. Par exemple, les taxes d'accise auront un taux relativement élevé alors que leur base de taxation sera plutôt restreinte puisque qu'elles ne s'appliquent qu'à un seul bien ou à une seule catégorie de biens. À contrario, la taxe de vente du Québec (TVQ) aura une base de taxation plus large, la plupart des biens de consommation étant taxés, et un taux relativement faible de 7,5 %. De telles différences dans la base et le taux de taxation peuvent soulever la question à savoir « qui paie les impôts ? » et si ce fardeau d'imposition est équitablement réparti, notamment dans le contexte où plusieurs taxes se chevauchent et imposent un fardeau fiscal aux mêmes contribuables.

Par ailleurs, une même taxe n'impose pas nécessairement le même fardeau fiscal à tous les éléments inclus dans leur base de taxation. Cette différenciation peut notamment être réalisée par l'imposition d'un taux différent pour divers éléments de la base de taxation. Par exemple, pour l'impôt sur le revenu des particuliers, tous les revenus ne sont pas taxés à la même hauteur. Seulement 50 % des gains nets de capitaux sur un investissement sont imposés et les sommes investies dans un Régime Enregistré d'Épargne Retraite (RÉER) ainsi que les revenus qui leur sont associés sont exempts d'impôts jusqu'à leur retrait du régime. Dans le même ordre d'idée, la TVQ ne s'applique pas sur certains produits jugés essentiels. Le traitement favorable réservé à certains items taxés par rapport aux autres peut avoir pour effet de modifier les choix des individus qui voudraient minimiser leur charge fiscale.

Finalement, on estime que les coûts pour les contribuables de se conformer aux réglementations fiscales et les coûts administratifs rencontrés par les gouvernements pour traiter et appliquer ces réglementations représentaient de 18,9 à 30,8 milliards de dollars en 2005¹. Il va sans dire que ces sommes sont importantes et représentent un fardeau supplémentaire du système fiscal qui échoie entièrement aux contribuables, ceux-ci payant directement les coûts de conformité et indirectement les coûts administratifs du gouvernement.

Bref, le besoin d'outils d'évaluation des différentes taxes et de leur impact s'est rapidement fait sentir. Cette évaluation repose généralement sur quatre principes : la distribution équitable du fardeau fiscal, l'impact de la fiscalité sur l'efficacité économique, son impact sur la croissance économique et sa simplicité ainsi que sa transparence.

1. L'équité

Toute forme de taxation représente la perception de sommes chez certains contribuables et la redistribution de ces sommes vers d'autres contribuables ou leur utilisation pour fournir des services à l'ensemble de la population. Le fardeau que la taxation impose à chaque ménage dépend d'une multitude de facteurs, dont l'âge de ses membres, leur revenu et leur utilisation des services fournis par l'État. Ainsi, un ménage composé de personnes retraitées ou qui inclut des enfants d'âge scolaire ne se verra pas imposé le même fardeau et n'aura pas la même consommation des services fournis par l'État qu'une personne seule. Il est donc souhaitable que le système de taxation répartisse de la façon la plus juste possible le fardeau fiscal parmi les ménages en fonction de leur situation respective. Il s'agit de l'essence du principe d'équité fiscale².

L'évaluation de l'équité fiscale demande donc la comparaison des fardeaux de taxation assumés par chaque ménage. La comparaison des sommes monétaires versées par chaque ménage est toutefois incomplète. D'une part, le montant brut versé en impôts par ceux-ci ne reflète pas leur utilisation des services fournis publiquement, ni les transferts qu'ils auraient reçus des divers paliers de gouvernement. Ces deux items auraient nécessairement pour effet d'affecter le versement fiscal net d'un ménage puisqu'il aurait reçu soit un service en contrepartie de son paiement sous forme de taxe ou aurait bénéficié d'une redistribution des impôts payés par d'autres ménages. D'autre part, une plus grande part

¹ Vaillancourt, Clemens et Palacios (2007) p. 26

² OCDE (2006) p.1

des dépenses des ménages les moins nantis est souvent consacrée à l'achat de biens essentiels, dont le ménage peut difficilement se priver. Au contraire, les dépenses des ménages mieux nantis sont plus facilement compressibles. Bref, l'évaluation du « sacrifice » demandé à chaque ménage ne peut se limiter au calcul du montant versé en impôts, puisque l'impact que ces prélèvements fiscaux diffèrent dépendamment de la situation du ménage.

Les économistes préfèrent donc utiliser le concept de « bien-être » ou « d'utilité » pour évaluer l'impact des taxes et impôts sur différents ménages. Cela rend toutefois l'analyse de l'équité fiscale d'autant plus difficile, étant donné l'absence de mesure objective du bien-être d'un ménage. On considère toutefois qu'une mesure suffisamment large du revenu, englobant le plus grand nombre possible de sources de revenus, pourrait être une mesure satisfaisante du bien-être³.

Il y a consensus dans la communauté économique pour distinguer deux formes d'équité différentes. La première stipule que deux contribuables qui ont un niveau de bien-être identique avant impôts doivent toujours avoir un niveau de bien-être identique après le paiement des taxes et impôts. Il s'agit de l'équité horizontale qui implique que « *les contribuables aux situations identiques doivent recevoir un traitement fiscal identique.* »⁴ L'évaluation de l'équité horizontale souffre toutefois d'un problème de divergence entre les revenus monétaires et le bien-être économique. Ce dernier considère en effet un ensemble de sources non monétaires de bien-être, comme les gains de productivité ou les activités hors marché, telles que les loisirs. Un individu peut tirer un bénéfice de consacrer plus de temps à pratiquer un loisir plutôt que de travailler à gagner un revenu. Le temps consacré à cette activité qui génère un bénéfice non monétaire ne sera évidemment pas imposé, ni taxé. Cela implique que, pour un même niveau de bien-être, l'individu qui favorise le loisir sur le travail sera moins taxé, contrevenant du coup au principe d'équité horizontale. C'est donc dire que l'équité horizontale parfaite n'existe pas. L'OCDE reconnaît toutefois que « *la redistribution du revenu et du bien-être via le régime fiscal est un objectif dans tous les pays de l'OCDE. Il faut toutefois reconnaître que depuis 10 ans, une plus grande attention a été accordée à la réalisation d'un régime de taxation équitable, qui accomplit une équité horizontale [...]* »⁵

Le principe d'*équité verticale*, quant à lui, postule que le régime de taxation devrait taxer plus lourdement les contribuables qui ont un bien-être plus élevé⁶. Partant du concept d'utilité marginale décroissante d'un individu, qui veut que le bien-être que retire une personne d'un dollar supplémentaire en sa possession diminue lorsque son revenu augmente, le principe d'équité verticale plaide en faveur d'un régime de taxation progressif. Ce principe reconnaît implicitement le rôle distributif des taxes et des impôts des ménages les mieux nantis vers les moins nantis. Aucune mesure ne permet toutefois d'évaluer jusqu'à quel point le régime de taxation doit être progressif et cette considération demeure donc une question de jugement de la part du législateur. Ce dernier doit toutefois garder en tête que, plus un régime de taxation sera progressif, plus l'impact sur l'arbitrage entre loisir et travail des individus sera important. Devant un système d'imposition qui taxe plus lourdement les forts revenus, les individus pourraient décider de favoriser les loisirs comparativement au travail et ainsi obtenir un niveau de bien-être plus élevé pour un niveau de taxation plus faible. La mise en place d'un régime de taxation progressif implique donc des distorsions au niveau des comportements des agents économiques. Il s'agit de l'arbitrage traditionnel entre équité et efficacité reconnu par la plupart des économistes.

Il est également important de mentionner que l'ensemble du système d'incitations fiscales doit être pris en compte lors de l'évaluation de l'équité et de l'efficacité de la fiscalité. Ainsi, non seulement doit-on prendre en compte les perceptions fiscales, sous forme d'impôts et de taxes, mais également les dépenses fiscales et les tarifs. Par exemple, le gouvernement pourrait décider de modifier la structure tarifaire de certains de ses services, comme c'est le cas pour les cotisations des contribuables à la SAAQ. Sans modifier les perceptions fiscales, cette modification aurait néanmoins un impact sur la progressivité et l'efficacité du système fiscal dans son ensemble.

³ Boadway et Kitchen (1999) p. 53

⁴ ibidem, traduction libre

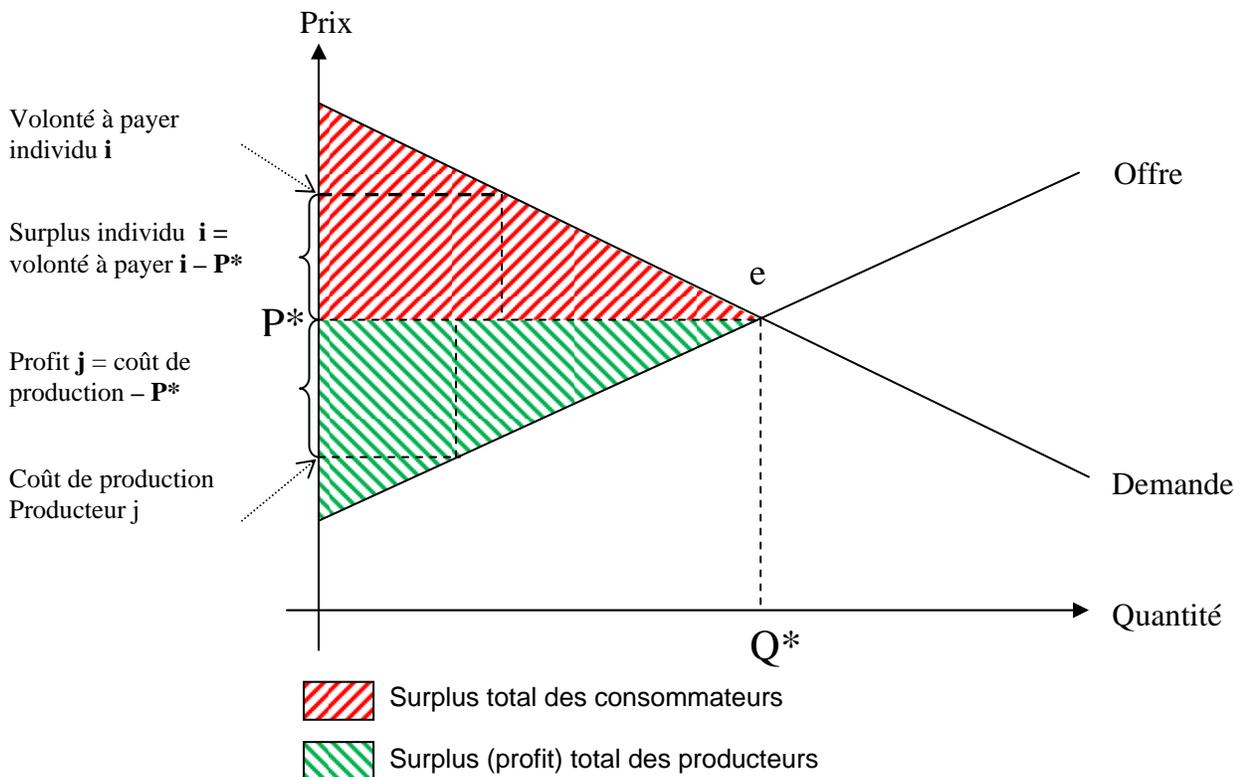
⁵ OCDE (2006), op.cit. p. 3

⁶ Boadway et Kitchen (1999) op.cit. p. 56

2. L'efficacité économique

Une des principales caractéristiques des marchés compétitifs est, qu'en absence de distorsion, ils incitent les producteurs à minimiser leurs coûts de production et à allouer les ressources rares à leur usage le plus productif, où elles atteignent une valeur maximale.

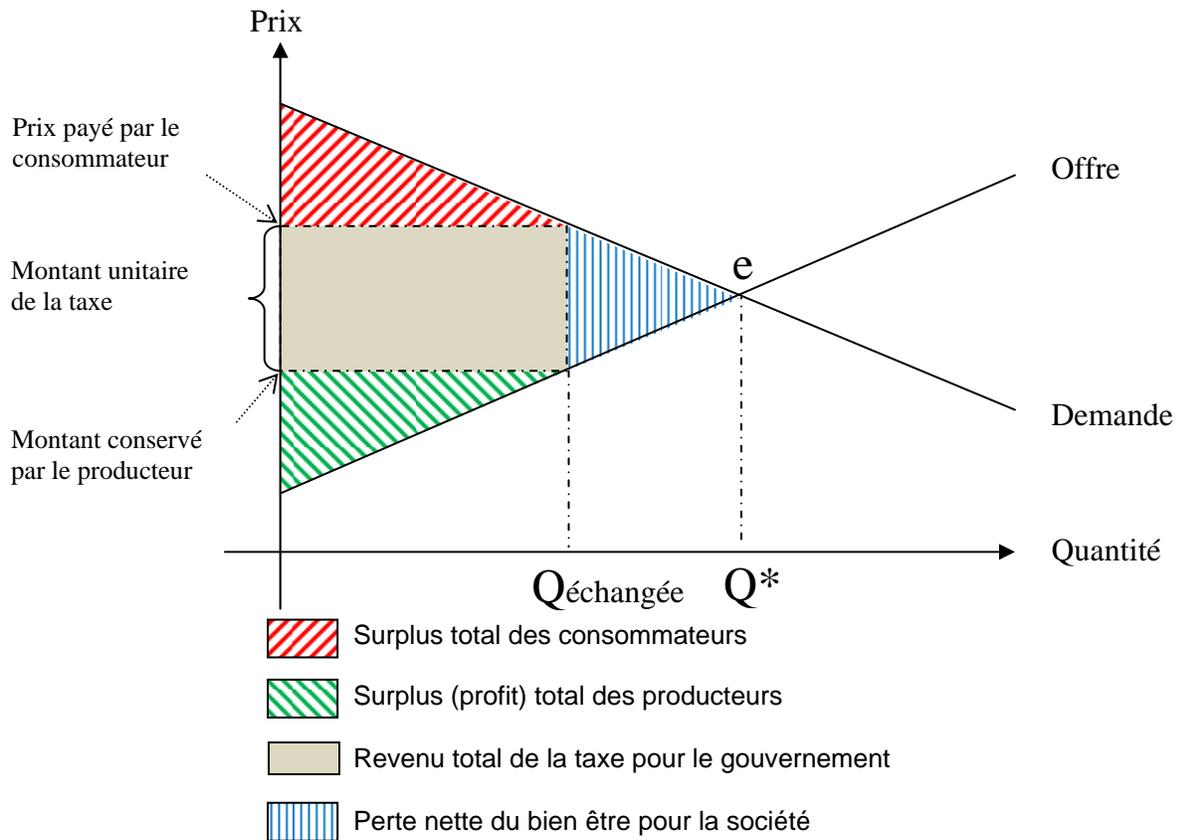
Au point d'équilibre du marché compétitif, où la quantité offerte est égale à la quantité demandée, le coût de production de la dernière unité produite est tout juste égal à la volonté à payer du dernier consommateur qui acquiert le bien. Autrement dit, c'est le point où la valeur marginale accordée par le consommateur au bien qu'il acquiert est égale au coût marginal du producteur. Lorsqu'il y a suffisamment de firmes en concurrence, ce montant est aussi égal au prix. Lorsque le marché concurrentiel est en équilibre, le bien-être des consommateurs et le profit des firmes sont tous deux maximisés (graphique 1). Les caractéristiques précédentes déterminent l'efficacité économique des marchés. Elles s'appliquent tant aux marchés des biens et services qu'aux marchés des facteurs de production comme le travail.



Graphique 1: Maximisation du bien-être dans un marché concurrentiel

Les taxes créent des distorsions sur les marchés compétitifs en faisant diverger le montant payé par le consommateur et le montant conservé par le producteur. Lorsqu'une taxe est levée et que la perception de celle-ci est dévolue au vendeur, ce dernier perçoit auprès du consommateur un montant plus élevé que la volonté à payer du dernier consommateur en situation d'équilibre. Une partie des consommateurs est donc évincée du marché puisque le bien lui est désormais inaccessible ou parce que les consommateurs évincés ne le valorisent pas suffisamment pour assumer une partie du montant de la taxe. Parallèlement, le vendeur conserve un montant plus petit que son coût marginal en situation d'équilibre concurrentiel. Conséquemment, certains producteurs sont aussi évincés du marché puisque leur coût de production est trop élevé par rapport au montant qu'ils peuvent désormais conserver. La

quantité échangée est donc plus faible qu'en situation d'équilibre concurrentiel et un écart apparaît entre le prix payé par le consommateur et le montant conservé par le producteur (graphique 2). Cet écart correspond à la valeur de la taxe imposée sur chaque bien échangé et est appelé divergence fiscale (tax wedge)⁷. Il résulte de cette situation que les ressources ne sont plus allouées efficacement dans le marché.



Graphique 2: Effet sur le bien-être de l'imposition d'une taxe

Bref, les taxes modifient le comportement ou les choix de consommation et de production des agents économiques. Les consommateurs vont réallouer leurs ressources pour l'acquisition de biens non taxés ou moins fortement taxés afin d'augmenter leur bien-être. Les firmes vont réorienter leur production vers des biens non taxés ou moins fortement taxés de sorte à maximiser leur profit. L'imposition d'une taxe implique donc une réallocation générale des ressources des producteurs et des consommateurs vers les secteurs les moins taxés de l'économie. Le législateur qui poursuit l'imposition d'une taxe la plus efficace possible va donc rechercher un mode de taxation qui minimise ces changements dans le comportement des agents économiques. L'OCDE supporte ce point de vue et estime que « *les taxes qui ont une base de taxation large et un taux relativement faible et peu différencié atteignent l'objectif d'efficacité économique.* »⁸ Les taxes générales à la consommation et les taxes sur la masse salariale sont conséquemment moins dommageables en termes d'efficacité économique que les taxes sur le capital ou sur le rendement du capital⁹.

⁷ idem p. 73

⁸ OCDE (2006) op.cit p. 3

⁹ Clemens, Veldhuis et Palacios (2007) p. 3

Toutes les formes de taxes n'ont donc pas un effet négatif de même magnitude sur l'économie. À titre d'illustration, le gouvernement du Québec estime que chaque réduction de un dollar dans la taxe sur le capital augmenterait le produit intérieur brut réel de 1,42 dollar alors que chaque réduction de un dollar de la taxe de vente du Québec (TVQ) augmenterait le PIB réel de 0,60 dollar, si elles sont remplacées par une taxe forfaitaire qui ne crée pas de distorsion¹⁰. Le tableau 1 présente l'impact de la réduction de chaque taxe sur le PIB réel de la province. Le ministère des finances du Canada a trouvé des résultats semblables pour l'ensemble du pays¹¹.

Tableau 1: Impact sur le PIB réel par dollar de réduction, Québec, 2007

Type de taxe	Impact sur le PIB réel par dollar de réduction (\$)
Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu	1,53
Taxe sur le capital	1,42
Impôt sur le revenu des sociétés	0,94
Impôt sur le revenu des particuliers	0,81
Taxe de vente du Québec	0,60
Taxe sur la masse salariale	0,50
Tarifcation	0,40

Source : Ministère des Finances du Québec, 2007

Notes : Le tableau précédent présente des impacts de long terme calculés par le Ministère des Finances du Québec à partir de son modèle d'équilibre général. Simulations effectuées sans effet sur les revenus du gouvernement. La perte de revenus du gouvernement est compensée par une taxe forfaitaire.

Dans certains cas, l'offre et la demande des agents économiques individuels et celles de la société dans son ensemble ne correspondent pas exactement. C'est notamment le cas en présence d'externalités, c'est-à-dire lorsque les actions d'un individu imposent un coût ou un bénéfice à l'ensemble de la société. Dans ce cas, l'imposition d'une taxe par l'État peut avoir pour effet d'internaliser ce coût. Les agents économiques doivent alors supporter le coût complet et changer leurs comportements en conséquence, ce qui a pour effet de faire coïncider la courbe de demande privée et la courbe de demande sociale.

L'application la plus évocatrice de ce concept est la consommation de carburant dans les voitures. Chaque conducteur automobile qui achète du carburant produit des gaz d'échappement lorsqu'il utilise sa voiture. Cette pollution constitue une externalité négative pour la société puisque le conducteur la produit sans toutefois assumer le coût de la dépollution qui y est associé. Bref, le montant auquel il acquiert son carburant n'inclut nécessairement pas l'ensemble des coûts associés à sa consommation d'essence. Dans cette situation, l'imposition d'une « taxe verte » qui correspondrait exactement au coût d'éliminer la pollution associé à la combustion d'un litre d'essence et qui serait entièrement consacrée à cette activité pourrait internaliser ce coût au niveau des automobilistes. Devant un prix accru de l'essence, les automobilistes pourraient modifier leur comportement de consommation et consommer moins de carburant. Malheureusement, comme à l'heure actuelle, les taxes sur l'essence perçues par le gouvernement du Québec sont entièrement versées au fonds consolidé et non utilisées à compenser la consommation de carburant, il est impossible de savoir à quel point le montant des taxes correspond aux coûts sociaux de cette externalité.

¹⁰ Gouvernement du Québec (2006) p. 6-11

¹¹ Baylor et Beauséjour (2004) p. 28

3. La croissance économique

Parce qu'elles induisent des distorsions dans les comportements économiques, les taxes peuvent également avoir un impact non négligeable sur la croissance économique. Cette dernière est particulièrement influencée par l'accumulation de capital financier, l'accroissement de la productivité du travail et le progrès technique¹². Toute taxe qui défavorise ces activités aura donc un impact négatif sur la croissance économique.

Par exemple, un régime fiscal qui taxe lourdement le rendement sur les investissements ou l'épargne sera dommageable pour la vitalité économique. C'est le cas notamment de la taxe sur le capital et de la taxation des dividendes et des gains de capitaux qui réduisent le rendement des investissements après impôt. Il en résulte une réduction des incitations à l'épargne et à l'investissement qui peut se traduire par une réduction de la productivité et de la croissance économique nationale¹³. C'est sur la base de cet argument que, lors du budget 2007-2008, le gouvernement du Québec s'est engagé à réduire graduellement la taxe sur le capital jusqu'à son abolition complète en 2010¹⁴.

Au contraire, les mesures fiscales qui encouragent l'épargne et les investissements, comme l'exemption d'impôt pour les sommes cotisées à des régimes enregistrés d'épargne retraite (RÉER) et les déductions fiscales pour les droits de scolarité encouragent la croissance économique. La première mesure constitue un encouragement direct à l'épargne des particuliers, alors que la seconde encourage l'accumulation de capital humain qui favorise les gains de productivité et la croissance économique.

4. Simplicité et transparence

Un dernier aspect important à considérer dans l'évaluation d'un régime fiscal est la simplicité et la transparence de celui-ci. On considère qu'un régime de taxation simple et transparent rend plus difficile l'évasion fiscale et rend l'application de la réglementation fiscale moins coûteuse qu'un régime plus complexe. Par ailleurs, un régime fiscal simple et transparent fournit moins d'incitatifs aux individus à contourner les règles en vigueur, ce qui se traduit par une diminution des ressources dédiées à la planification fiscale et à la production des rapports fiscaux¹⁵.

Une façon d'évaluer la simplicité et la transparence d'un régime fiscal réside dans l'évaluation des coûts administratifs et des coûts de conformité engendrés par celui-ci. Les coûts d'administration du régime sont constitués des sommes dépensées par le gouvernement pour collecter les taxes et impôts et appliquer la réglementation fiscale. Ils incluent les coûts directs de l'Agence du Revenu du Canada et de Revenu Québec ainsi que les coûts indirects liés aux processus judiciaires et quasi-judiciaires liés à l'arbitrage des différends entre les contribuables et le gouvernement¹⁶. Les coûts de conformité au régime fiscal correspondent aux dépenses assumées par les ménages et les individus pour la production de leur déclaration fiscale. Ils incluent notamment la valeur du temps consacré par les individus et les entreprises à produire leurs rapports fiscaux, ainsi qu'à planifier leur stratégie fiscale et à maintenir des comptes à jour. Ils incluent également les dépenses en honoraires professionnels ou en acquisition de matériel relatif à la production de ces rapports¹⁷. L'OCDE considère qu'un régime fiscal se doit d'être simple, c'est-à-dire que la production des déclarations fiscales doit être aussi aisée que possible et que le coût de collecter les taxes doit être minimisé¹⁸.

Vaillancourt, Clemens et Palacios (2007) estiment les coûts d'administration du régime fiscal à 3,7 milliards \$ pour l'Agence du Revenu du Canada et à 870 millions \$ pour Revenu Québec en 2005. Pour l'ensemble du Canada, ils évaluent le coût total d'administration du régime fiscal, incluant les impôts

¹² Boadway et Kitchen (1999) op.cit. p. 82

¹³ Clemens, Veldhuis et Palacios (2007), op. cit. p. 8

¹⁴ Ministère des finances du Québec (2007a)

¹⁵ Boadway et Kitchen (1999) op.cit. p. 85

¹⁶ Vaillancourt, Clemens et Palacios (2007) op.cit. p.7

¹⁷ idem p. 7

¹⁸ OCDE (2006) op.cit. p. 1

fonciers et les taxes municipales, à 5,79 milliards \$¹⁹. Une mesure alternative des coûts d'administration du régime fiscal canadien arrive à un montant de 2,69 milliards \$²⁰.

Au chapitre des coûts de conformité pour l'ensemble du Canada, les chercheurs ont appliqué deux méthodes de calcul et ont trouvé des coûts de conformité totaux se situant entre 16,2 et 25,0 milliards \$. Ainsi, les ménages individuels assumeront des coûts compris entre 2,9 et 5,5 milliards \$ pour produire leur déclaration de revenu personnel et des coûts de 124 à 248 millions \$ relatifs aux taxes foncières. Les entreprises canadiennes quant à elles assumeront des coûts respectifs de 13,0 à 19,3 milliards \$ pour les impôts sur le revenu des entreprises et de 100 millions \$ pour les taxes sur la propriété²¹.

Il en résulte des coûts administratifs et de conformité totaux se situant entre 18,9 et 30,8 milliards \$ pour 2005, soit entre 1,4 % et 2,3 % du produit intérieur brut canadien. En termes concrets, cela signifie que chaque Canadien a assumé des coûts associés au système de taxation qui se situent entre 585 \$ et 955 \$ pour cette année fiscale²².

Il est primordial de mentionner qu'aucune taxe individuelle ne remplira l'ensemble des critères énoncés précédemment. Certaines favoriseront une meilleure équité horizontale au détriment de l'efficacité économique. D'autres seront plus efficaces mais affecteront l'équité entre les contribuables. Il est donc important, dans l'évaluation d'une taxe de la considérer dans l'ensemble du régime fiscal en vigueur. En définitive, la priorisation d'un critère plutôt qu'un autre relève d'un jugement propre au législateur.

¹⁹ Vaillancourt, Clemens et Palacios (2007) op.cit. p. 25

²⁰ idem. p. 24, actualisé à 2005 à partir de Plamondon et al. (1997) p. 116

²¹ idem p. 23

²² idem p. 26

SECTION B : LES FORMES DE TAXATION

Il va sans dire que diverses formes de taxes existent et que les variantes de ces taxes sont très nombreuses. Par souci de concision et parce que l'objectif de ce rapport est de mettre l'accent sur les formes de taxation qui touchent directement les contribuables individuels et les ménages, la taxation des entreprises ne fera pas l'objet d'un traitement exhaustif ici. Cette section passera plutôt en revue les formes de taxation des individus les plus courantes, leur mode de fonctionnement et commentera brièvement sur l'atteinte des différents principes de taxation évoqués précédemment.

1. L'imposition des particuliers

1.1. L'impôt sur le revenu

La forme la plus connue d'imposition, ne serait-ce que parce qu'elle implique une déclaration annuelle de la part des contribuables, est sans contredit l'imposition du revenu des particuliers. Cet impôt s'applique sur l'ensemble du revenu d'un contribuable, incluant notamment le salaire, les paiements d'intérêt, de dividendes et de gains de capitaux ainsi que les revenus de transfert comme les pensions et les paiements d'assurance-emploi.

Des crédits d'impôts non remboursables existent pour couvrir la valeur des dépenses de première nécessité et pour tenir compte de caractéristiques propres au ménage incluant notamment la taille de la famille et le nombre de personnes dépendantes, l'âge du contribuable et certaines limitations fonctionnelles. Le gouvernement utilise également les crédits d'impôts non remboursables pour encourager les contribuables à poser des gestes qu'il juge souhaitables. Ainsi, les droits de scolarité, les contributions à un organisme charitable et à un parti politique et les contributions d'assurance sociale sont crédités.

Une surtaxe s'applique aux contribuables aux revenus les plus élevés alors que les contribuables à faibles revenus bénéficient d'un crédit d'impôt remboursable pour la taxe sur les produits et services (TPS) pour le gouvernement fédéral et un crédit de la TVQ pour le gouvernement du Québec²³. L'ancien crédit d'impôt remboursable pour enfant, qui faisait en sorte que les parents pouvaient créditer certains montants de leurs impôts pour chaque enfant du ménage, a été récemment remplacé par un versement mensuel non imposable à toutes les familles canadiennes.

Le processus de déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers implique pour le contribuable de calculer son revenu imposable. Celui-ci correspond au revenu total duquel sont soustraites les déductions prévues par le régime d'imposition des particuliers. Ces déductions permettent notamment aux contribuables de soustraire de leur revenu les contributions à des régimes enregistrés d'épargne retraite (RÉER) et à des régimes enregistrés d'épargne étude (REEE) ainsi que les dépenses nécessaires à gagner un revenu ou pour effectuer un investissement.

Un taux de taxation est ensuite appliqué selon le revenu gagné pour calculer le montant payable en impôts. Les crédits non remboursables sont finalement soustraits de ce montant pour calculer le montant d'impôt net dû par le contribuable. On nomme ce montant la *taxe fédérale de base*.

Dans l'ensemble des provinces, sauf au Québec, les contribuables calculent le montant dû en impôts au gouvernement provincial en appliquant un taux provincial et en déduisant les déductions provinciales du montant de la taxe fédérale de base. L'Agence du Revenu du Canada est ensuite responsable de collecter à la fois les impôts fédéraux et provinciaux.

Au Québec, toutefois, le régime fiscal provincial est déterminé totalement indépendamment du régime d'imposition des particuliers du gouvernement fédéral. Les contribuables ont donc deux déclarations de revenu à produire, une fédérale et une provinciale. Revenu Québec est responsable de collecter les

²³ Boadway et Kitchen (1999) op.cit. p. 14

impôts provinciaux. Boadway et Kitchen concluent néanmoins « qu'en pratique, la structure d'imposition du revenu du Québec est similaire aux structures des autres provinces. »²⁴ En 2007, quatre taux d'imposition distinct étaient appliqués par le gouvernement fédéral²⁵ et trois taux étaient appliqués par le gouvernement du Québec²⁶. Le tableau 2 présente la progressivité des taux d'imposition du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec.

Le régime d'imposition du revenu des particuliers prévoit un traitement préférentiel pour certains revenus, notamment les dividendes versés sur des investissements et les gains en capitaux dont une partie est exempte de taxe. Il en va de même pour les revenus imputés, qui constituent un bénéfice non taxé pour le contribuable. L'exemple classique d'un revenu imputé est la valeur du loyer qu'un propriétaire occupant n'a pas à se verser. S'il était locataire, cette valeur serait versée à un propriétaire qui aurait alors à déclarer cette somme comme étant un revenu lors de sa déclaration de revenu annuel. Or, les paiements d'hypothèque correspondent à un revenu imputé pour le propriétaire occupant : il se verse à lui-même une somme qui contribue à diminuer son endettement global, mais il n'a pas à déclarer cet accroissement de richesse (diminution d'endettement) comme étant un revenu imposable.

Tableau 2: Taux marginal d'imposition du régime d'imposition sur le revenu des particuliers des gouvernements fédéral et provincial, Année fiscale 2006-2007

<i>Impôt fédéral^a</i>		<i>Impôt provincial^b</i>		<i>Impôt total</i>	
<i>Revenu brut</i>	<i>Taux d'imposition</i>	<i>Revenu brut</i>	<i>Taux d'imposition</i>	<i>Revenu brut</i>	<i>Taux d'imposition</i>
0 \$ à 9600 \$	0 %	0 \$ à 9745 \$	0 %	0 \$ à 9600 \$	0 %
9600 \$ à 37 178 \$	12,5 %	9745 \$ à 28 710 \$	16 %	9600 \$ à 9745 \$	12,5 %
		28 711 \$ à 57 430 \$	20 %	9745 \$ à 28 710 \$	28,5 %
37 179 \$ à 74 357 \$	18,4 %	57 430 \$ et +	24 %	28 711 \$ à 37 178 \$	32,5 %
				37 179 \$ à 57 430 \$	38,4 %
74 358 \$ à 120 887 \$	21,7 %			57 431 \$ à 74 357 \$	42,4 %
120 888 et +	24,2 %			74 358 \$ à 120 887 \$	45,7 %
				120 888 \$ et +	48,2 %

Source : Mouvement Desjardins http://www.desjardins.com/fr/particuliers/conseils/impot/quebec_2007.pdf [20 novembre 2007]

Note : ^a Le taux marginal d'imposition de l'impôt fédéral sur le revenu tient compte de l'abattement fédéral pour le Québec.

^b Taux pour l'année fiscale 2006

Il est primordial de mentionner que le taux marginal d'imposition auquel fait face réellement le contribuable est la somme des taux présentés dans le tableau précédent pour un revenu donné puisqu'il y a imposition au niveau fédéral et provincial. Par exemple, un travailleur dont le revenu est de 30 000\$

²⁴ idem p. 13

²⁵ <http://www.cra-arc.gc.ca/tax/individuals/faq/taxrates-f.html> [20 juin 2007]

²⁶ <http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/particulier/impots/taux.asp> [20 juin 2007]

annuellement est confronté à un taux marginal d'imposition réel de 32,5 % (12,5 % au fédéral et 20,0 % au provincial). Pour un revenu de 50 000 \$, le taux marginal d'imposition réel est de 38,4 % (18,4 % au fédéral et 20,0 % au provincial), alors que pour un revenu de 75 000 \$ il est de 45,7 % (21,7 % au fédéral et 24,0 % au provincial). Le taux marginal d'imposition combiné maximal est atteint à partir d'un revenu de 120 888 \$ et est de 48,2 %. Les taux marginaux d'imposition présentés dans le tableau précédent sont donc additifs.

Le tableau précédent démontre par ailleurs que pris globalement, l'impôt sur le revenu au Québec est relativement progressif. Il existe effectivement sept intervalles d'imposition marginale lorsqu'on tient compte de l'ensemble du système d'imposition du revenu.

1.1.1. Évaluation de l'impôt sur le revenu des particuliers

Au chapitre de la conformité de l'impôt sur le revenu des particuliers aux principes de taxation élaborés dans la section précédente, Boadway et Kitchen estiment que l'équité horizontale peut être atteinte par un système approprié de crédits d'impôt, de déductions fiscales et de taux marginaux d'imposition tant que les contribuables aux situations similaires sont confrontés à une taxation équivalente. Par ailleurs, l'équité verticale est favorisée par une progressivité des taux marginaux d'imposition. Ils observent que, si le revenu avant impôt et transfert au Canada était distribué moins équitablement en 1999 qu'en 1971, la situation contraire prévaut lorsqu'on tient compte du revenu après impôt. Selon eux, « *l'augmentation de la progressivité du régime d'imposition des particuliers est attribuable à la substitution d'exemptions et de déductions pour des crédits d'impôt, à l'élargissement de la base de taxation et à l'accroissement des transferts aux particuliers, notamment via le crédit pour la TPS et le crédit d'impôt pour enfants.* »²⁷

L'imposition du revenu des particuliers présente toutefois deux effets concurrents quant à la modification du comportement des individus. Comme elle taxe l'utilisation des facteurs de production détenus par les individus, dont le plus important est le travail, elle réduit le revenu global de chaque contribuable. Un premier effet serait donc d'inciter les individus à accroître leur nombre d'heures travaillées de sorte à récupérer le pouvoir d'achat dont ils ont été privés par l'impôt. Il s'agit de l'effet-revenu de l'impôt qui pousse les individus à fournir plus de travail. Par contre, comme chaque heure travaillée supplémentaire est également taxée, les travailleurs pourraient plutôt décider de consacrer leur temps disponible à une autre activité qui augmenterait autant leur bien-être mais qui ne ferait pas l'objet de taxation, par exemple les loisirs. Il s'agit de l'effet de substitution de la taxe qui incite les individus à fournir moins de travail.

Les deux effets agissant en sens inverse, il est impossible de prédire avec certitude l'effet net de l'impôt sur le revenu sur l'offre de travail par les agents économiques. On peut néanmoins conclure que l'impôt sur le revenu modifiera le comportement des travailleurs et qu'il introduit donc une distorsion sur le marché du travail : « *la différence entre le montant que l'employeur paie en salaire et en charges sociales et le montant que l'employé reçoit après taxes et déductions à la source plus les bénéfices monétaires auxquels il pourrait être éligible (tax wedge), peut constituer un découragement au travail* »²⁸.

Lévy-Garboua, Masclat et Montmarquette (2007) ont d'ailleurs démontré qu'un comportement stratégique pouvait survenir lorsque les contribuables jugeaient injuste l'ampleur de la perception fiscale. Ainsi, lors d'une expérience ils ont observé que, lorsqu'une autorité identifiable percevait un pourcentage trop élevé en impôts sur le revenu, les contribuables avaient tendance à réduire leur effort de travail de sorte à diminuer les entrées fiscales de l'autorité. Ils ont démontré que le taux marginal de taxation optimal dans ce contexte (qui maximise les revenus fiscaux du gouvernement) était de l'ordre de 50 %, un taux beaucoup plus bas que les études précédentes ne tenant pas en compte les comportements stratégiques²⁹. L'impôt sur le revenu est donc une taxe inefficace au sens économique. Une base de taxation plus large et un taux d'imposition relativement faible réduisent toutefois ces distorsions.

²⁷ Boadway et Kitchen (1999) op.cit. p. 144

²⁸ Owens (2005) p. 3

²⁹ Lévy-Garboua, Masclat et Montmarquette (2007) p. 23

L'analyse de l'efficacité économique de l'impôt sur le revenu est toutefois rendue plus compliquée par l'existence de plusieurs taux marginaux d'imposition. L'importance de chaque effet sera différente dépendamment du taux auquel le contribuable est confronté. Il en va de même lorsqu'il y a changement d'intervalle de revenu, et donc de taux marginal d'imposition. Plus la taxe sera progressive, plus les effets de substitution et de revenu seront forts pour les contribuables à revenu élevé. Le manque d'information des contribuables sur le taux marginal d'imposition applicable à leur niveau de revenu et la rigidité du nombre d'heures de travail offertes due aux contrats compliquent aussi l'analyse du comportement des travailleurs face à l'imposition de leur revenu. Bref, s'il est plausible qu'ils changeront leur comportement en fonction de cette taxe, « *il est improbable que la plupart prendront la décision de travailler plus ou moins d'heures seulement sur la base de leur taux marginal de taxation [...]* »³⁰

L'impôt sur le revenu a également des implications sur le niveau d'épargne des individus. Effectivement, les individus ont tendance à lisser leur consommation tout au long de leur vie : ils empruntent dans leur jeunesse alors que leurs revenus sont faibles; ils épargnent et remboursent leur dette dans la force de l'âge alors qu'ils touchent un revenu plus élevé et consomment finalement leurs épargnes lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite. Conséquemment, ils auront également tendance à étaler sur l'ensemble de leur vie toute baisse permanente de leur revenu, notamment celle induite par une hausse de la taxation, pour en amoindrir les effets immédiats. Ils le feront en diminuant leur épargne courante. Une baisse permanente du revenu causée par une hausse de la taxation implique donc une baisse de la consommation actuelle, mais également une baisse de l'épargne.

La nature des déductions prévues au régime d'imposition du revenu des particuliers peut également modifier la composition de l'épargne des individus. Ainsi, l'exclusion des régimes enregistrés d'épargne retraite (RÉER) du revenu imposable et le traitement préférentiel réservé aux dividendes et aux gains de capitaux ont une influence positive sur les choix d'épargne des contribuables.

Par sa nature même, l'impôt sur le revenu des particuliers est complexe, notamment à cause de la progressivité des taux de taxation et des multiples crédits et déductions possibles. Il touche également un grand nombre de contribuables. Les coûts d'administration et de conformité relatifs à l'impôt sur le revenu demeurent toutefois relativement faibles comparativement aux revenus qu'il génère³¹. En somme, l'impôt sur le revenu des particuliers est une forme de taxation qui atteint raisonnablement bien les objectifs d'équité horizontale et verticale, mais au coût de distorsions importantes sur le marché du travail et des facteurs de production. Ces distorsions peuvent à leur tour avoir un impact négatif sur la croissance économique.

1.2. L'impôt foncier

Le montant à payer en impôt foncier est déterminé en proportion de la valeur de la propriété d'un ménage. L'impôt foncier provient donc de l'application d'un taux déterminé à une mesure de la valeur de la propriété, incluant les terrains et les bâtiments. La mesure de la valeur de propriétés varie grandement d'une province à l'autre et parfois même d'une municipalité à l'autre, mais elle est dans tous les cas liée à la valeur de la propriété sur le marché immobilier. Dans certaines provinces, l'impôt foncier est collecté par le gouvernement provincial et les municipalités ont un pouvoir de collecter d'autres formes de taxes alors que dans d'autres provinces, comme le Québec, il est collecté localement par les autorités municipales. L'immobilité de la base de taxation foncière, les terrains et les bâtiments, ainsi que la difficulté d'éviter le paiement de cet impôt en fait une bonne source de revenus locaux. Le taux d'imposition foncier diffère selon l'utilisation de la propriété. Des taux différents sont appliqués aux propriétés commerciales, industrielles et résidentielles. Les revenus générés par l'impôt foncier servent généralement à financer les services locaux et, dans certains cas, des portions de services sociaux et d'éducation³².

³⁰ Boadway et Kitchen (1999) op.cit. p. 146

³¹ idem p. 152

³² idem p. 21

1.2.1 Évaluation de l'impôt foncier

L'impôt foncier est généralement considéré comme étant *régressif*, c'est-à-dire qu'il accapare une part plus importante du revenu des ménages à faible revenu que de ceux à revenu élevé. Cela soulève la question de l'équité verticale de l'imposition du revenu. Par ailleurs, la diversité des méthodes d'évaluation de la valeur des propriétés ainsi que la divergence parfois importante entre la valeur évaluée par la municipalité et la valeur de la propriété sur le marché immobilier posent des questions quant au caractère équitable de l'impôt foncier.

La pratique qui consiste à taxer plus lourdement les propriétés non résidentielles a des implications quant à l'efficacité et à l'équité de la taxe. Effectivement, les contribuables résidentiels reçoivent proportionnellement plus de services des autorités municipales que les contribuables non résidentiels. Ainsi, le secteur résidentiel serait sous taxé comparativement au secteur non résidentiel³³.

2. Les taxes

2.1 Les taxes sur la consommation

Les contribuables québécois doivent payer deux taxes générales à la consommation lors de leurs achats. La première est la taxe sur les produits et services (TPS) perçue par le gouvernement fédéral et la deuxième est la taxe de vente du Québec (TVQ) qui est perçue par le gouvernement provincial.

La TPS est une taxe sur la valeur ajoutée qui s'applique à chaque produit fabriqué dans l'économie canadienne. Elle s'applique à chacune des étapes de production, mais les producteurs peuvent réclamer un crédit de taxe pour la TPS sur les intrants qu'ils ont acquis en cours de production. Le taux actuellement appliqué à titre de taxe sur les produits et services est de 5 %. Il a fait l'objet d'une réduction de 1 % en juillet 2006 et d'une réduction supplémentaire de 1 % le 1^{er} janvier 2008³⁴.

Bien qu'elle inclue une plus grande variété de biens que les taxes sur la valeur ajoutée d'autres juridictions, la TPS ne s'applique pas à certains biens de consommations de première nécessité³⁵. Ainsi, la nourriture (excluant les grignotises, les breuvages qui ne sont pas à base de fruits, la nourriture préparée), les prescriptions, les produits médicaux et les exportations sont détaxés, c'est-à-dire qu'ils se voient imposer un taux de taxation égal à zéro. Il en va de même pour les produits dont l'utilisation est généralement restreinte aux agriculteurs : les semences et les fertilisants. Les achats faits par les organisations et les individus du corps diplomatique et par les autochtones vivant en réserve sont également taxés à un taux nul. Ceci implique que les consommateurs n'ont pas à payer de TPS sur ces produits, mais que leurs vendeurs peuvent réclamer un crédit de TPS pour leurs achats effectués aux étapes intermédiaires de production.

Ils diffèrent en ce sens des produits exemptés de TPS, pour lesquels le consommateur final n'est pas taxé mais pour lesquels le vendeur ne peut réclamer de remboursement sur le montant de taxe payé dans les étapes intermédiaires de production. Ces biens exemptés sont : les ventes effectuées par des entreprises dont le revenu annuel brut est inférieur à 30 000 \$, les ventes occasionnelles par des individus (les automobiles usagées, par exemple), les services de santé et de santé dentaire, les loyers, les services financiers, les services de garderie, les services de transport en commun et les services d'éducation et la revente de maisons usagées.

Certaines organisations se voient offrir un rabais de TPS sur leurs achats. C'est notamment le cas des municipalités, des universités et collèges, des écoles et des hôpitaux. Les touristes peuvent également réclamer un remboursement des montants payés en TPS lorsqu'ils quittent le pays. Tel que mentionné

³³ idem p. 352

³⁴ http://www.revenu.gouv.qc.ca/FR/entreprise/taxes/tvq_tps/info.asp [21 juin 2007] et <http://www.fin.gc.ca/news07/07-089f.html> [9 décembre 2007]

³⁵ Boadway et Kitchen (1999) op.cit. p. 281

précédemment, les ménages à faible revenu sont éligibles à un crédit de TPS lors de leur déclaration annuelle de revenu.

Certaines provinces ont harmonisé leur taxe de vente à la TPS. Cela implique qu'une seule taxe de vente est chargée sur une base de taxation uniforme, mais les revenus sont divisés, tel que convenu, entre les paliers de gouvernement. C'est notamment le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. L'Île-du-Prince-Édouard détermine son propre taux de taxation, mais l'applique à la même base de taxation que la TPS. D'autres provinces déterminent leur propre taux et leur propre base de taxation. Celle-ci exclue généralement les services. C'est le cas de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario. L'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest ne perçoivent pas de taxe de vente provinciale. Le gouvernement du Québec lève également sa propre taxe de vente, la TVQ, ce qui l'habilite à déterminer un taux et une base de taxation propre. Cette dernière est toutefois similaire à celle de la TPS. Contrairement à la situation qui prévaut dans les autres provinces, Revenu Québec est responsable pour la perception de la TPS et de la TVQ sur le territoire de la province. Le taux appliqué pour la TVQ est de 7,5 %³⁶.

La plupart des taxes de vente provinciales détaxent la nourriture, les prescriptions, les appareils médicaux, les livres et les vêtements pour enfants. Les autres exemptions varient grandement selon les provinces. Certaines excluent de la taxation des matériaux d'isolation et des mécanismes de conservation énergétique. Les vêtements et souliers pour adultes reçoivent un traitement favorable dans certains cas³⁷.

2.2. Les taxes d'accise

Les gouvernements fédéral et provincial imposent également des taxes sur certains biens spécifiques. Celles-ci sont généralement complexes et différenciées selon la qualité ou la finalité du bien taxé. Le but ici n'est donc pas d'en faire un exposé exhaustif, mais de mettre en évidence quels biens de consommation font l'objet de taxes spécifiques.

La caractéristique principale de ces biens est qu'ils présentent une demande inélastique, c'est-à-dire que leur demande varie peu lors d'un changement de prix. Cela en fait des générateurs de revenu privilégiés par les gouvernements. Par ailleurs, ces biens présentent parfois des externalités négatives pour la société : l'ensemble de la société assume un coût dû à leur consommation par des individus. Cela rationalise en quelque sorte l'imposition d'une taxe sur ces produits. Cet aspect des taxes d'accise sera discuté dans la prochaine section.

Les boissons alcoolisées font l'objet d'une taxation spécifique à la fois par le gouvernement canadien et par le gouvernement du Québec. Les deux paliers de gouvernement font varier le degré d'imposition en fonction du pourcentage d'alcool dans chaque boisson : les spiritueux sont généralement plus taxés que la bière et le vin. Le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral distinguent aussi la provenance des boissons alcoolisées : les produits artisanaux ou provenant de fabricants à faible volume sont généralement moins taxés que les produits fabriqués par des producteurs industriels³⁸.

Le tabac fait également objet d'une taxation particulière. Les deux paliers de gouvernement font varier le montant de la taxe en fonction de la nature du produit : cigarettes, tabac en feuilles, cigares, etc. En outre, le gouvernement fédéral taxe aussi le tabac d'importation et impose une taxe d'accise en fonction de l'évolution des quantités de tabac exportées³⁹.

Le carburant est aussi l'objet d'une taxe spécifique de la part des gouvernements provincial et fédéral. La taxation varie de 0,04 \$ à 0,30 \$ le litre dépendamment de la nature du produit : carburant, diesel, mazout et carburant d'aéronef. Finalement, le gouvernement provincial impose une taxe de 4 % sur les paris

³⁶ http://www.revenu.gouv.qc.ca/FR/entreprise/taxes/tvq_tps/info.asp [21 juin 2007]

³⁷ idem p. 287

³⁸ Masse (2006) p. 5

³⁹ idem, p. 7

simples et de 10 % sur les paris « exotiques » alors que le gouvernement fédéral taxe l'ensemble des paris à un taux de 0,8 %⁴⁰.

2.3. Évaluation des taxes à la consommation et d'accise

Pour être efficace, une taxe ne doit pas altérer le comportement des consommateurs et des producteurs sur les différents marchés. Bref, une taxe qui aurait pour effet de favoriser certains biens au détriment d'autres ne serait pas efficace. De façon générale, une taxe qui change le rapport de prix entre divers biens, par exemple en imposant des taux de taxation différents à différents produits, est considéré comme étant inefficace. Seule une taxe qui impose un taux uniforme à tous les biens et à tous les services n'induirait pas de distorsion dans le comportement des individus. Certaines exceptions existent toutefois. C'est le cas lorsqu'une distorsion était déjà présente sur le marché d'un bien avant l'imposition de toute forme de taxation. Dans ce cas, le gouvernement pourrait décider d'imposer une taxe pour corriger cette imperfection du marché.

Par ailleurs, le principe d'équité horizontale implique que des individus dans des situations de bien être identiques doivent subir le même fardeau d'imposition. Le principe d'équité verticale, quand à lui implique que les ménages à faibles revenus devraient être relativement moins imposés que les ménages à revenu élevé. Comme les taxes à la consommation ne tiennent pas compte des préférences des différents consommateurs, il pourrait arriver que pour un niveau de bien être identique, un individu préfère les biens non taxés aux biens taxés comparativement à un autre consommateur qui aurait les préférences inverses. Le deuxième individu serait alors plus lourdement taxé que le premier, ce qui contrevient au principe d'équité horizontale. Il est également reconnu que la consommation de biens et services accapare une part relative plus importante du revenu des ménages à faibles revenus. Ces derniers se voient donc plus lourdement taxés que les ménages à revenu élevé. Les taxes à la consommation sont donc généralement *régressives*, ce qui contrevient au principe d'équité verticale. Il semble donc qu'en général, les taxes à la consommation soient à la fois inéquitables et inefficaces. Elles sont néanmoins plus simples et moins coûteuses à administrer que les autres formes de taxation⁴¹.

Ces remarques générales sur les taxes à la consommation s'appliquent à la TPS et à la TVQ. Parce que ces deux taxes exemptent certains produits ou évitent d'en taxer d'autres, elles tendent à les favoriser par rapport aux produits taxés. Elles sont donc inefficaces, malgré une base de taxation large et un bas taux. Pour les raisons évoquées précédemment, elles sont également inéquitables; même si les exemptions pour les produits de première nécessité tendent à diminuer cette iniquité. Les crédits remboursables pour la TPS et la TVQ permettent également de réduire l'iniquité des taxes sur la consommation.

Par la nature même des biens qu'elles taxent, les taxes d'accise peuvent en fait corriger une distorsion existante sur les marchés. Par exemple, la consommation privée d'un bien peut être plus élevée que la consommation socialement souhaitable. C'est le cas lorsque les individus consomment plus d'un bien que ce que la société est prête à accepter, généralement parce que cette consommation impose à la société un coût qui n'est pas défrayé par le consommateur. On parle alors d'externalité négative. Dans une telle situation, il est raisonnable pour le gouvernement de taxer plus lourdement ce bien. Ce faisant, il en augmentera le prix du bien, ce qui devrait diminuer la quantité consommée par les individus pour la faire coïncider, ou à tout le moins la faire converger, vers la quantité socialement acceptable⁴².

L'imposition d'une taxe sur le tabac et l'alcool répond à cette logique. Parce que les soins de santé sont gratuits et universellement accessibles à l'ensemble des citoyens, sans égard à leurs habitudes de vie ou à leurs comportements, la consommation de tabac et d'alcool impose un coût à la société dans son ensemble. Les personnes qui consomment régulièrement ces deux produits sont effectivement plus susceptibles de développer des maladies causées par leur comportement. La taxation de ces produits vise donc à internaliser le coût de cette consommation, en obligeant le consommateur à payer plus pour chaque unité de bien.

⁴⁰ idem p. 9

⁴¹ Boadway et Kitchen (1999) op.cit. p. 294

⁴² idem p. 299

La même logique peut s'appliquer à la pollution causée par la combustion d'essence due à l'utilisation des automobiles. Les taxes d'accise sur le carburant pourraient ainsi être considérées comme étant des taxes vertes. En l'absence de péage direct ou implicite pour les routes, l'entretien du réseau constitue une justification supplémentaire aux taxes sur les carburants.

Une autre situation où les gouvernements pourraient être justifiés d'imposer une taxe serait en présence de resquillage de la part de certains individus. Il y a resquillage lorsque des individus profitent d'un service sans avoir défrayé une partie du coût de la mise en place ou de la prestation du service. Constatant une telle situation, d'autres prestataires du service risquent d'emboîter le pas aux resquilleurs, avec pour résultat final qu'une minorité d'utilisateurs paieront pour l'ensemble des consommateurs. L'exemple classique en théorie économique pour le resquillage est celui du phare : tous les navigateurs l'utilisent activement, tous les individus profitent de la sécurité accrue qu'il procure, mais peu sont enclins à financer sa construction. Par souci d'équité, le législateur pourrait alors décider d'imposer une taxe générale à la consommation pour faire assumer le coût du service à l'ensemble des contribuables. Une taxe générale à la consommation sur l'ensemble des biens et services et dont le taux est suffisamment faible et n'est pas différencié serait également efficace du point de vue économique.

La réussite de telles politiques de lutte aux externalités et au resquillage est toutefois difficile à évaluer, le niveau de taxation adéquat pour lutter contre les externalités étant difficile à juger. Boadway et Kitchen mentionnent « *qu'en fait, la plupart des taxes d'accise n'ont aucune fonction mis à part leur capacité à générer des revenus [pour les gouvernements].* »⁴³ On considère donc que les taxes d'accise génèrent des revenus plus importants que les coûts sociaux engendrés par les biens taxés. Ceci est en partie dû à la forte inélasticité de la demande pour ce type de biens, qui encourage les gouvernements à les surtaxer.

3. Les tarifs

En plus de lever des taxes et des impôts, les divers gouvernements tarifient également certains de leurs services ou les services de leurs entreprises apparentées. Au Québec, c'est notamment le cas d'Hydro-Québec, des loteries de Loto-Québec et des services fournis par la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ), qui sont toutes des sociétés parapubliques. Au chapitre des services gouvernementaux, des tarifs s'appliquent par exemple pour la production de divers formulaires comme le certificat de naissance.

La détermination de ces tarifs peut prendre plusieurs formes, dont une tarification fixe par unité acquise ou une tarification forfaitaire non liée au volume de consommation du service public. D'autres formes de tarification hybrides formées de charges fixes et variables sont également possibles.

L'imposition de tarifs pour les services publics se justifie par le principe d'utilisateurs-payeurs, qui implique que les bénéficiaires d'un bien ou d'un service doivent en assumer le coût. Idéalement, le tarif doit alors être égal au coût de production associé à la dernière unité produite, le *coût marginal* du bien en question. Dans ce cas, l'imposition d'un tarif atteint la même efficacité que les prix sur un marché concurrentiel. Ils servent de signal aux producteurs sur la quantité désirée de biens publics ainsi que sur la volonté à payer des usagers pour celui-ci.

Les tarifs, lorsque déterminés correctement, sont généralement considérés comme étant équitables puisqu'ils attribuent les biens et les services publics aux ménages qui les valorisent le plus. Le législateur pourrait toutefois craindre que certains ménages, tout en valorisant fortement un bien, n'aient pas la capacité de l'acquérir. C'est notamment le cas des ménages à faibles revenus et des biens de première nécessité comme l'électricité. Dans cette situation, il est plus efficace pour le gouvernement de ne pas intervenir sur le tarif optimal (le prix qui prévaudrait sur un marché concurrentiel) mais de plutôt effectuer un transfert aux ménages à faible revenu. Il se trouverait ainsi à subventionner la consommation des ménages à faible revenu. Une telle solution permettrait d'atteindre un niveau d'équité verticale plus élevé

⁴³ idem p. 300 (traduction libre)

tout en bénéficiant de l'efficacité maximale des tarifs. Plusieurs autres solutions atteignent également cet objectif, mais dans tous les cas, les gouvernements devraient s'abstenir d'intervenir pour fixer les prix et les tarifs chargés aux usagers.

En pratique, toutefois, les gouvernements ont tendance à fixer des tarifs qui ne sont pas liés aux coûts de production. Dans ce contexte, les tarifs des services publics ne servent que de générateurs de revenus et perdent toute valeur de signal et de rationnement sur le marché. Conséquemment, ces tarifs n'atteignent pas l'objectif d'efficacité économique. Pis encore, il est généralement reconnu que des tarifs fixés de façon arbitraire, sans référence au coût de production, créent une redistribution implicite et non planifiée qui pourrait être contestée si elle survenait de façon explicite⁴⁴. Alors que les analyses précédentes concernaient principalement les revenus fiscaux, sous forme de taxes et impôts, il est ici question de dépenses fiscales.

Ce constat provient de la nature non différenciée des tarifs fixés arbitrairement. Ils s'appliquent indistinctement de la volonté et de la capacité à payer des individus qui les acquièrent. Effectivement, les tarifs arbitraires sont généralement fixés en deçà du coût marginal de production. Cela revient à offrir à rabais un bien ou un service produit par les gouvernements. On se retrouve donc dans une situation où des ménages à revenu élevé s'offrent à rabais des services gouvernementaux alors que des ménages moins nantis arrivent tout juste à se les procurer. Les tarifs sont régressifs puisqu'ils accaparent une portion plus importante du revenu des moins nantis comparativement aux plus fortunés. Ironie du sort, les tarifs gouvernementaux, lorsqu'ils ne sont pas liés aux coûts de production, représentent donc une subvention aux plus riches de la société. Bref, ils constituent un transfert des ménages à faibles revenus vers ceux à revenus élevés. Cela fait dire à Richard M. Bird que « *les essais répétés de redistribuer via une tarification inefficace et inadéquate pourrait bien avoir mené à une redistribution générale moins importante que celle qui serait survenue autrement.* »⁴⁵

Ce raisonnement semble s'appliquer à un ensemble de services publics : droits de scolarité, garderies subventionnées, tarifs hydroélectriques, etc. Pour remédier à cette situation à la fois inefficace et inéquitable, l'instauration d'une tarification optimale liée au coût de production, complétée par un programme de subvention des usagers à faibles revenus semble être une solution envisageable.

⁴⁴ idem p. 396

⁴⁵ Richard M. Bird, cité dans Boadway et Kitchen, p. 396

SECTION C : LA DÉFINITION DES POLITIQUES FISCALES ET LE MARCHÉ POLITIQUE

Prenant la parole devant le Groupe Européen pour l'Administration Publique en 2005, l'ancien vice-premier ministre néerlandais et ministre responsable de la réforme gouvernementale et des relations du Royaume, Thomas C. de Graaf, a fait état des difficultés rencontrées par les pouvoirs occidentaux à implanter des réformes majeures dans la gestion de l'État⁴⁶. Constatant que tous les problèmes – des feux aux catastrophes naturelles, des échecs personnels aux crash boursiers, disait-il – étaient imputés aux gouvernements, il tentait d'apporter une des explications aux causes profondes de l'insatisfaction de l'électorat face aux élus.

Il en concluait que la prétention des élus à pouvoir s'attaquer à pratiquement tous les problèmes et à leur trouver une solution satisfaisante créait des attentes démesurées chez les électeurs et parmi leurs représentants. Selon lui, cette situation a engendré ce qu'il a appelé un « *paradoxe de la réussite de l'État providence* » où, les électeurs occidentaux ont acquis au fil des années des libertés économiques, sociales et politiques grandissantes, sans pour autant avoir à assumer les responsabilités qui s'y rattachent, celles-ci étant abandonnées aux élus et à l'État. De Graaf en appelait conséquemment à une nouvelle division des droits et des obligations entre les contribuables et le gouvernement. Si les constats et les solutions proposées par l'ancien vice-premier ministre semblent raisonnables, une question demeure : pourquoi les politiciens promettent-ils la lune aux électeurs alors qu'ils se savent incapables de répondre aux attentes créées?

L'analyse du marché politique et des incitatifs des institutions politiques qui le régissent peut apporter un éclairage nouveau sur le comportement des politiciens et l'adoption des politiques publiques, notamment en matière de fiscalité. Selon les économistes, il existe effectivement un marché politique où la « monnaie d'échange » n'est pas le dollar, mais bien les votes. Les candidats de divers partis offrent des promesses de politiques publiques en échange de votes alors que les électeurs, regroupés sous divers lobbies, cèdent leur vote pour recevoir les politiques qui les avantagent le plus. Ce faisant, les électeurs cherchent à s'accaparer d'une rente économique, c'est-à-dire d'accroître leur bien être individuel parfois au détriment du bien être de l'ensemble de la société.

Plusieurs théories essaient de modéliser le comportement de ce marché politique. Une d'entre elle, la théorie de l'électeur médian, prévoit que les partis politiques visent à maximiser le nombre de votes qu'ils reçoivent et offre conséquemment des plates-formes électorales pour répondre aux demandes de l'électeur type. Les préférences de ce dernier sont exactement la médiane des préférences de l'ensemble de l'électorat⁴⁷.

D'autres théories existent également. L'une d'elles consiste en une approche probabiliste des comportements de vote. Selon cette théorie, les partis politiques offrent toujours des promesses de politiques publiques qui visent à maximiser le nombre de votes qu'ils reçoivent. Les électeurs votent pour le parti qui propose les politiques qui lui permettent de maximiser son bien être. Toutefois, ce comportement électoral des électeurs est incertain du point de vue des partis politiques, ce qui introduit certains éléments d'asymétrie d'information et de comportements stratégiques de leur part. Il est possible de modéliser formellement ces comportements en ayant recours à la théorie des jeux. Certaines versions de l'approche probabiliste incluent des mesures de la sensibilité des électeurs aux variations de bien être et tiennent en compte le rôle des groupes d'intérêt et des militants en interaction avec les partis politiques⁴⁸.

Winer et Hettich considèrent que l'approche probabiliste des comportements électoraux modélise correctement l'analyse des coûts complets de la taxation dans le système fiscal⁴⁹. Selon l'approche

⁴⁶ Voir De Graaf, Thomas (2005)

⁴⁷ Winer et Hettich (2004) p. 6

⁴⁸ idem, p. 7

⁴⁹ idem, p. 9

probabiliste, les politiques publiques proposées dans les programmes électoraux devraient respecter le critère d'efficacité de Pareto, qui stipule que les gains acquis par les personnes favorisées par une politique publique devraient être suffisamment importants pour compenser les pertes des personnes défavorisées par la politique. En situation de compétition électorale, une politique qui ne respecterait pas ce critère ne pourrait voir le jour.

Il n'en demeure pas moins que le marché politique comporte certaines imperfections qui le rendent moins efficace. Au delà de la formalisation du modèle, il existe effectivement une asymétrie d'information pour les électeurs qui n'ont que peu de moyens d'évaluer la performance de leurs élus. Lorsqu'une telle évaluation est possible, elle est coûteuse, ce qui en restreint l'accès. Il devient conséquemment difficile pour les électeurs de pénaliser les politiciens les moins performants ou ceux qui n'atteignent pas les objectifs promis. Il peut également exister une fragmentation de l'électorat en différents groupes sociaux et idéologiques qui fait en sorte de diminuer l'importance relative de la qualité des services publics fournis par rapport à des politiques qui correspondent aux attentes des différents groupes. L'existence de tels groupes assure parfois une base électorale à des partis, non sur la base de leur performance mais sur la base d'une affiliation idéologique. Finalement, les promesses des politiciens sont généralement considérées comme étant peu crédibles lorsqu'elles touchent l'ensemble de l'électorat⁵⁰.

Winer et Hettich pointent également la difficulté d'évaluer l'importance du fardeau fiscal d'un individu face aux bénéfices qu'il retire des services publics. C'est donc dire que des individus profiteraient plus des services publics que la valeur de leur contribution sous formes d'impôts et de taxe. Accréditant la thèse de la fragmentation sociale et idéologique précédemment présentée, les auteurs identifient aussi la recherche de rente par certains groupes de la société comme étant une imperfection du marché politique. Il en résulte une fuite de ressources associée au processus de recherche de rente⁵¹. Un exemple concret de ce genre de comportement et de fuite de ressource serait l'importance des ressources de recherche et de représentation impliquées dans les négociations salariales des syndicats.

De sorte à surmonter ces imperfections de marché et à continuer de maximiser leur performance électorale, les politiciens adoptent certains comportements. Le plus important de ces gestes est d'adopter une approche clientéliste qui vise à offrir à certains groupes des politiques publiques ciblées à leur besoin. Ainsi, il devient possible pour les électeurs concernés d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés par les élus. Cela répond également à la structure fragmentée de l'électorat. Keefer et Khemani identifient la construction d'infrastructures au détriment de l'amélioration générale des services publics comme exemple de ce genre de comportements⁵². Cela a également l'avantage pour les politiciens de diffuser les coûts de telles mesures sur l'ensemble de l'électorat, mais d'en concentrer les bénéfices pour un nombre restreint d'électeurs, augmentant du coup la chance d'acquiescer leur vote sans en perdre dans les autres tranches de la population.

On peut appliquer le même type de raisonnement aux politiques fiscales adoptées par les élus. Effectivement, ceux-ci auront tendance à mettre en place des avantages fiscaux « à la pièce » pour répondre à divers types de contribuables. Il est de bon ton de prétendre que ce raisonnement s'applique principalement aux contribuables corporatifs à qui on permet de réduire les montants d'impôts payés pour susciter de la croissance économique dans certaines industries. Le fait est que ce raisonnement est restrictif et que la même logique peut s'appliquer à l'ensemble des contribuables individuels. Par exemple, l'adoption d'un crédit d'impôt pour les familles, bien qu'il réponde aussi à des impératifs fiscaux, favorise les jeunes couples. L'exemption de certains biens de la TPS favorisera les producteurs de ces biens. Les régimes enregistrés d'épargne retraite (RÉER), bien qu'économiquement valables, favorisent aussi les ménages qui ont les moyens d'épargner pour leurs vieux jours. Bref, si plusieurs politiques fiscales sont économiquement désirables, il serait naïf de prétendre que leurs mises en place visaient simplement à augmenter le bien être de la société. Il y a fort à parier que l'adoption de telles politiques ont également été guidées par des impératifs électoraux.

⁵⁰ Keefer et Khemani (2003), p. 1

⁵¹ Winer et Hettich (2004) op.cit. p. 6

⁵² Keefer et Khemani (2003), op.cit. p. 2

Dans le même ordre d'idée, la modification de mesures fiscales universelles, comme le changement des taux marginaux de taxation, rencontre inévitablement une opposition systématique. Effectivement, le régime d'imposition tel que connu actuellement a pour effet de favoriser certains groupes de la population au détriment d'autres, dépendamment de la composition et des caractéristiques des contribuables. Tout changement aura pour effet d'altérer cet équilibre et de susciter la grogne chez certains et la joie pour d'autres. Il en va de même pour l'ensemble des tarifs des services publics qui divergent du tarif optimal : hydroélectricité, garderies subventionnées, loyers, droits de scolarité, etc. Pas étonnant, qu'on rencontre donc autant d'opposition et qu'un sentiment d'immobilisme se soit installé au fil du temps!

Ces comportements politiques découlent directement des incitations induites par le système électoral et la composition de l'électorat. Les prochaines sections visent donc à présenter un portrait général des contribuables/électeurs québécois et d'analyser les incitatifs qui en découlent pour les décisions de politique fiscale.

1. L'électeur médian québécois

La plupart des modèles théoriques du marché politique prévoient que les gouvernements orientent leurs décisions en fonction de recueillir le vote de l'électeur médian. Comme l'électeur médian est celui dont les préférences correspondent aux préférences centrales de la population électorale, un parti politique maximise ses chances de rallier un grand nombre d'électeurs en adoptant des politiques publiques qui satisfont l'électeur médian. Par exemple, si le gouvernement peut identifier le taux de taxation préféré de l'électeur médian et qu'il l'adopte, la moitié des électeurs considéreront ce taux de taxation comme étant trop élevé et l'autre moitié le considérera trop bas. Si un parti politique réussissait à identifier exactement les préférences médianes de l'électorat et adaptait en conséquence ses promesses électorales, il serait assuré de récolter une pluralité des voix étant donné que son programme répondrait à la portion « centrale » de la distribution des préférences électorales.

Cette section a pour objectif de dresser un portrait synthèse de l'électeur médian québécois. Bien qu'il s'agisse d'un portrait sommaire et que la théorie de l'électeur médian ne soit qu'une approximation de la réalité des arbitrages politiques, il peut être instructif d'analyser les politiques fiscales en regard des caractéristiques de la population électorale. Sauf indications contraires, les données suivantes sont issues de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada pour l'année 2005. Lorsque possible, la valeur médiane des variables retenues sera présentée.

Au chapitre de l'emploi, près des trois quarts des Québécois travaillaient dans le secteur privé (73,7 %) alors qu'un peu plus du quart travaillait pour une administration publique (fédérale, provinciale ou municipale : 26,3 %), dont la très grande majorité évoluait au sein de la fonction publique provinciale. Avec 22,26 % de l'emploi au Québec, l'État québécois est le premier employeur de la province.

Près de 60 % des travailleurs québécois (59,76 %) sont non-syndiqués. Avec 40,24 % des travailleurs membres d'un syndicat ou couvert par un accord collectif, le Québec présente une main d'œuvre parmi les plus syndiqués d'Amérique du Nord. La très grande majorité des Québécois (82 %) travaillaient à temps plein et plus de 85 % occupaient un poste permanent.

Malgré une forte présence d'emploi dans la fonction publique, un fort taux de syndicalisation et une prévalence importante de l'emploi permanent à temps plein, les Québécois ne touchaient pas des salaires imposants en 2005. Avec un revenu médian horaire de 16,32 \$, le salaire annuel médian avant impôts était de l'ordre de 32 000 \$.

Le Québécois médian détient un diplôme d'éducation post-secondaire, mais inférieur au baccalauréat. Un peu plus de 30 % des Québécois détiennent un diplôme d'études secondaires seulement, alors que 48,2 % détiennent un diplôme d'études post-secondaires inférieur au baccalauréat (diplôme d'études collégiales, attestation d'études collégiales ou diplôme universitaire de moins de 3 ans, notamment). À peine un Québécois sur cinq détient un diplôme universitaire.

Près de 30 % des Québécois vivent au sein d'une famille composée d'un couple avec deux revenus et dont le plus jeune des enfants a moins de 18 ans (28,18 %), alors que 19,38 % vivent au sein d'une

famille composée d'un couple avec deux revenus mais sans enfants de moins de 25 ans. Les autres familles économiques composées d'un couple, avec ou sans revenu et enfants, compose 21,71 % des familles. En somme, près de 70 % des Québécois vivent dans une famille économique composée d'un couple, alors que 18,28 % vivent seuls. Les familles monoparentales comptent pour 7,32 % des familles économiques. Plus de 60 % des Québécois sont mariés ou vivent avec un conjoint de fait (61,69 %), alors que 29,86 % sont célibataires.

Un peu plus de la moitié des Québécois sont des hommes (51,1% contre 48,9 % de femmes). L'âge médian au Québec est de 40,4 ans⁵³. Il est bon de noter que l'âge médian de l'électeur type est plus élevé que celui de l'ensemble de la population, puisque seuls les citoyens de plus de 18 ans sont habilités à voter, ce qui crée une divergence entre la population totale et la population votante.

Pour ce qui est du type de logement occupé, 55 % des Québécois occupaient une maison individuelle, jumelée ou en rangée ou un logement mobile en 2001. Les 45 % restants occupaient un appartement⁵⁴. Un peu plus de 2 Québécois sur 5 (41,95 %) étaient locataires en 2001 et près de 58 % étaient conséquemment propriétaires⁵⁵. Environ 70 % des clients résidentiels et commerciaux de Hydro Québec chauffent leurs bâtiments à l'électricité⁵⁶.

Certaines caractéristiques personnelles ont un impact sur la propension des individus à exercer leur droit de vote. Par exemple, une revue de littérature commandée par le Directeur général des élections du Québec révèle que l'exercice du droit de vote serait influencé par le revenu d'un individu. Les individus dont le revenu est plus élevé auraient plus souvent tendance à aller voter⁵⁷. Indépendamment du revenu qu'il procure, le type d'emploi occupé par un individu aurait aussi un effet sur la participation au vote. Ainsi, la participation électorale des employés à temps partiel et des travailleurs sans emploi serait moindre que celle des employés à temps plein⁵⁸. Le fait d'être marié semble avoir un impact positif sur la participation électorale⁵⁹. L'éducation aurait aussi un impact positif sur la participation au vote, bien qu'il soit difficile d'en évaluer l'ampleur au Québec⁶⁰. D'autres facteurs semblent avoir peu d'incidence sur le taux de participation aux consultations électorales, c'est notamment le cas du sexe, de la participation religieuse et du taux de syndicalisation. Dans tous les cas, l'auteur de la recension insiste sur le manque d'étude probante sur ce sujet pour l'électorat québécois.

Bien que les données énumérées précédemment donnent un portrait large des principales caractéristiques du Québécois médian, il importe de mentionner qu'elles ne distinguent pas les électeurs qui exercent leur droit de vote de ceux qui ne l'exercent pas. Conséquemment, elles devraient être interprétées avec soin et ne constituent qu'un portrait imparfait, bien qu'informatif, de l'électeur médian québécois.

En bref, s'il était nécessaire de dresser un portrait sommaire de l'électeur médian québécois, on le décrirait comme étant un homme dans la quarantaine qui travaille au sein du secteur privé dans un emploi permanent à temps plein non-syndiqué et qui gagne un salaire annuel de l'ordre ou supérieur à 32 000 \$. Il détient un diplôme post-secondaire, mais il est impossible avec les données disponibles de déterminer s'il s'agit d'un diplôme universitaire. Il vit en couple, avec ou sans enfants, et est marié ou conjoint de fait. Si la théorie de l'électeur médian s'avère fondée, c'est donc sur les réactions politiques et sur les revendications de cet électeur type que les partis politiques devraient calquer leur programme électoral, de sorte à obtenir le plus grand nombre de votes possibles.

⁵³ Statistique Canada (2006)

⁵⁴ Directeur général des élections du Québec (2007), p.3.

⁵⁵ Statistique Canada. *Recensement du Canada de 2001* [en ligne]

<http://www12.statcan.ca/francais/census01/home/Index.cfm> [18 novembre 2007]

⁵⁶ Courriel de Hydro Québec

⁵⁷ Duval, p. 15

⁵⁸ Idem, p. 17

⁵⁹ Idem, p. 20

⁶⁰ Idem, p. 25

SECTION D : LE SYSTÈME FISCAL QUÉBÉCOIS DANS UN CONTEXTE DE MARCHÉ POLITIQUE

En somme, la question fondamentale lors de l'étude des politiques fiscales est de connaître les incitations induites par le système fiscal dans son ensemble – impôts, taxes et tarifs – sur les électeurs. À leur tour, ces électeurs et leurs préférences électorales auront un effet sur les engagements électoraux des partis politiques. La théorie de l'électeur médian peut-elle expliquer en partie la réticence de la population québécoise à tous changements dans la nature et la pratique des politiques fiscales? La prochaine section visera à illustrer, à l'aide d'exemples concrets, les incitations produites par le système fiscal québécois.

1. Les baisses d'impôts

En 2004, plus de 40 % des contribuables québécois étaient considérés comme non imposables par le Ministère des Finances, principalement à cause d'un revenu annuel trop faible pour être soumis à l'impôt sur le revenu⁶¹. De fait, ces contribuables, qui sont également électeurs, ont toutes les raisons de s'opposer à une baisse d'impôts puisqu'ils ne pourraient en profiter. Au contraire, ils ont toutes les incitations nécessaires pour souhaiter une hausse de l'impôt sur le revenu pour financer les services publics. De la sorte, ils pourraient continuer de bénéficier de services publics de qualité, sans pour autant avoir à déboursier plus pour les obtenir.

En prenant l'hypothèse d'un revenu de l'ordre de 32 000 \$ pour l'électeur médian, celui-ci ferait face à un taux marginal d'imposition maximal de 32,5 %, ce qui correspond au deuxième plus faible taux marginal d'imposition. Les baisses d'impôts profitant plus largement aux contribuables qui génèrent un revenu plus élevé, souvent par un effet de volume plus que par volonté politique, les électeurs qui gagnent un salaire inférieur à celui de l'électeur médian sont aussi susceptibles de s'opposer à des baisses d'impôts massives. Il est raisonnable de croire que 10 à 15 % de contribuables supplémentaires pourraient se trouver dans cette situation et décideraient de s'opposer à une réforme de l'impôt sur le revenu qui incluerait des baisses d'impôts. Effectivement, un salaire annuel brut de 32 000 \$ (environ 670 \$ hebdomadairement, 48 semaines de travail annuellement) tombe dans le troisième quintile de revenu, dont la borne supérieure représente le revenu de 60 % de la population du Québec⁶². Il s'agit donc d'un revenu qui touche une large part de la population.

Il est donc plausible de croire que la nature progressive du système d'imposition du revenu fait en sorte qu'une majorité d'électeurs s'opposent à une politique de baisse d'impôts : les 40 % de contribuables non imposables plus les 10 à 15 % d'autres contribuables à qui le système actuel profite. Conséquemment, si la théorie de l'électeur médian permet de prévoir le comportement de l'électorat, les partis politiques devraient éviter de proposer une telle politique pour maximiser leur nombre de vote.

2. Les garderies à 7 \$

Depuis sa création, le programme de garderies à 7 \$ a été présenté comme une mesure favorisant l'accès des ménages à faibles revenus à un service de garde abordable. Tout en étant universel, c'est-à-dire accessible à tous les ménages sans distinction quant au revenu, le programme se veut spécifiquement destiné aux ménages à faibles revenus.

Pourtant, comme le montre le tableau 3, le coût annuel d'une place en service de garde à 7 \$ en 2005 accaparait une part relativement moins importante du revenu des familles biparentales que des familles monoparentales. Alors que le service de garde pour un enfant retenait 2,49 % du revenu moyen après

⁶¹ Ministère des Finances du Québec (2007) p. 2

⁶² Institut de la Statistique du Québec [en ligne]

http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/remnr_condt_travl/D008_rem_hebdo_emp_quintile_9-06.htm

impôt d'une famille biparentale, il représentait plutôt 3,13 % du revenu annuel moyen d'une famille monoparentale menée par un homme et 4,90 % du revenu moyen d'une famille monoparentale menée par une femme en 2005⁶³.

Cela en fait une mesure qui est régressive, en ce sens qu'elle favorise les ménages à revenus élevés en leur accordant une subvention relativement plus importante qu'aux ménages à faibles revenus. Grenier (2005) partage également cette analyse de l'impact distributif du programme de garderies à 7 \$:

« [...] nous pouvons affirmer qu'il y a un lien positif entre le revenu des familles et l'utilisation d'un mode de garde régie. Cette utilisation positive selon le revenu (induite par un coût d'opportunité croissant) amène une distribution régressive des subventions en nature qui sont accordées au programme de garde à 5 \$ au Québec, indépendamment du type de famille. Bien que la subvention en nature augmente depuis 1999 la part distribuée aux différentes classes de revenu reste relativement constante de 1999 à 2002 (tableau 5.6). Bref, malgré sa prétention à l'universalité, la politique de garderie à 5 \$ se traduit par une subvention par enfant qui augmente avec le revenu⁶⁴. »

Tableau 3: Proportion des frais de garde dans le revenu moyen après impôt, selon le type de famille économique, dollars constants de 2005, Québec

	1997	2005
Frais de garde quotidiens (\$ courants)	5	7
Frais de garde quotidiens (\$ de 2005)	5,89	7
Frais de garde annuels (\$ de 2005)	1412,78	1680
Frais de garde / revenu moyen après impôt (Familles biparentales)	2,57%	2,49%
Frais de garde / revenu moyen après impôt (Familles monoparentales homme)	3,78%	3,13%
Frais de garde / revenu moyen après impôt (Familles monoparentales femme)	5,67%	4,90%

Source: Statistique Canada – Tableaux 326-0021 & 202-0603

Note : Les frais de gardes ont été ajustés en dollars réels en fonction de l'IPC pour la province du Québec, selon le tableau 326-0021 de Statistique Canada (CANSIM)

La part relative des frais de garde dans les revenus moyens après impôts respectifs des familles économiques sous études est restée relativement constante entre 1997 et 2005. Si la politique de gel des frais de garde quotidiens à 7 \$ est maintenue, la part de ceux-ci dans le revenu continuera de décroître en

⁶³ Calculs basés sur le revenu moyen après impôt, selon le type de famille économique, Québec, dollars constants de 2005 (Statistique Canada Tableau 202-0603) à raison d'un enfant en service de garde cinq jours par semaine, 48 semaines par année. Le coût du service de garde est exprimé en dollars constants de 2005.

⁶⁴ Grenier (2005), p. 82

termes réels. Effectivement, un gel des frais en dollars courants correspond à une décroissance en termes réels à cause de l'effet de l'inflation sur la valeur du montant versé par les bénéficiaires du service dont le prix est gelé. De même, toute augmentation des frais quotidiens de garde aurait pour effet de réduire la régressivité du programme de subvention des garderies. À cet effet, les données du tableau 3 sont également évocatrices; la régressivité de la subvention des services de garde ayant diminué de 1997 à 2005.

Pas étonnant dans cette situation qu'une majorité de contribuables s'opposent à toute hausse de la contribution quotidienne de 7 \$. D'une part, les contribuables non imposables obtiennent un service de garderies à coût relativement peu élevé. Mentionnons qu'il s'agissait de l'objectif de base du programme de garderies à 7 \$. Il est toutefois fort peu probable que ces derniers acceptent de payer un tarif plus élevé pour un service auquel ils ont déjà accès.

Par ailleurs, les contribuables à revenus élevés sont également incités à s'opposer à toute hausse de ces frais. Alors qu'ils contribuent fortement au financement de cette mesure universelle via l'impôt sur le revenu, ils reçoivent également une subvention plus importante en proportion de leurs revenus et sont relativement plus nombreux à avoir recours aux garderies subventionnées. Alors qu'entre 75 et 85 % des ménages du quartile de revenu le plus élevé avaient recours à des services de garde payants, il n'y avait qu'à peine un tiers (33 %) des ménages du quartile de revenu le plus faible qui avaient recours aux mêmes services⁶⁵. De fait, Grenier (2005) observe que

« [...] plus le revenu de travail d'un ménage ou d'une famille est élevé, plus le choix de garder soi-même ses enfants au lieu d'utiliser un mode non-apparenté engendre un coût d'opportunité élevé. En d'autres mots, une famille qui se classe dans le quartile de revenu le plus fortuné aura un coût d'opportunité plus élevé (en terme monétaire) de rester à la maison qu'une famille ayant des revenus de travail plus faibles, ceteris paribus⁶⁶. »

En somme, il n'est pas déraisonnable de croire que de 10 à 15 % des contribuables dans la catégorie des ménages à revenus élevés pourraient s'opposer à une hausse des frais quotidiens de garde. Conjugués aux 40 % de contribuables non imposables, ceux-ci atteindraient alors le seuil critique supérieur à 50 % d'opposition au changement de cette politique, prévenant du coup tout parti politique de s'engager sur cette voie. Bref, une fois de plus, la théorie de l'électeur médian semble pencher du côté de l'immobilisme des politiques publiques.

3. La manipulation des tarifs hydroélectriques

Si la politique d'accès universel aux garderies subventionnées est régressive, il en va de même de la manipulation des tarifs hydroélectriques. De fait, via la Régie de l'Énergie, le gouvernement du Québec maintient les tarifs d'électricité au Québec artificiellement bas comparativement à leur valeur sur le marché.

Au 1^{er} avril 2006, un bloc de 1000 kWh d'électricité au tarif résidentiel coûtait en moyenne 7,59 \$ à Montréal, incluant les taxes. À titre de comparaison, le même bloc de 1000 kWh coûtait 10,79 \$ à Ottawa et 11,92 \$ à Toronto, deux villes similaires à la métropole québécoise. En moyenne, un bloc résidentiel de 1000 kWh coûtait 12,71 \$ en moyenne dans 21 villes majeures nord-américaines (Tableau 4). À deux exceptions près, Vancouver et Winnipeg, les tarifs électriques à Montréal étaient les plus bas de toutes les villes sous étude⁶⁷.

Comme toute politique de prix plafond, le maintien de bas tarifs électriques au Québec encourage la surconsommation d'énergie (Graphique 4). Il en résulte une inefficacité économique qui se traduit par un gaspillage d'énergie. Celui-ci peut prendre la forme d'une consommation accrue chez les ménages à

⁶⁵ idem p. 74

⁶⁶ Idem, p. 75

⁶⁷ Hydro Québec (2006) <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/index.html> [20 novembre 2007]

faibles revenus, mais également celle d'une incitation pour les ménages à faibles revenus à tolérer des logements mal isolés et plus énergivores en échange d'un loyer plus abordable. Il y a tout lieu de croire que, si les tarifs étaient plus représentatifs de la valeur marchande de l'électricité, les ménages à faibles revenus chercheraient à économiser en demandant des logements mieux isolés et plus économes d'énergie. Sans prétendre que les bas tarifs électriques expliquent le faible niveau d'investissement des propriétaires québécois dans leur logement, ils constituent néanmoins un encouragement à maintenir un parc immobilier désuet en termes d'économie d'énergie.

En 2001, les ménages dont le revenu avant impôts était de moins de 10 000 \$ y consacraient plus de 8,5 % de leurs revenus au paiement de la facture d'électricité. À titre de comparaison, les ménages dont le revenu avant impôts était supérieur à 120 000 \$ consacraient moins de 1,5 % de leur revenu (Tableau 5). À partir d'un revenu annuel avant impôts de 60 000 \$, le pourcentage du revenu consacré à la consommation électrique tombe en deçà de 2 %⁶⁸. Bref, sous le couvert d'une politique d'accessibilité au bien essentiel que constitue l'électricité, le gouvernement du Québec subventionne donc la surconsommation électrique des ménages les plus fortunés.

Pourtant, il existe de multiples façons d'accéder à l'objectif initial de garantir un accès énergétique aux ménages à faibles revenus. Par exemple, l'État québécois pourrait verser une subvention individuelle aux ménages à faibles revenus. L'aide aux familles plus démunies pourrait également prendre la forme d'un crédit d'impôt remboursable ou de distribution d'obligations d'Hydro Québec pour mieux refléter la propriété collective de la société d'État et permettre aux ménages d'utiliser les dividendes versés pour assumer leur facture d'hydroélectricité.

Tableau 4: moyens d'électricité, 21 grandes villes américaines, 2006

Rang	Ville	Coût moyen pour un bloc de 1000 kWh au tarif résidentiel (\$ CAN)
1	Boston MA	23,82 \$
2	San Francisco CA	22,18 \$
3	New York NY	20,69 \$
4	Houston TX	19,02 \$
5	Detroit MI	14,21 \$
6	Miami FL	13,85 \$
7	Charlottetown IPE	13,00 \$
8	Halifax NE	12,90 \$
9	Regina SAS	12,20 \$
10	Toronto ONT	11,92 \$
11	Moncton NB	11,67 \$
12	St. John's TN	11,36 \$
13	Edmonton AL	10,93 \$
14	Ottawa ONT	10,79 \$
15	Chicago IL	10,29 \$
16	Nashville TN	9,95 \$
17	Seattle WA	8,20 \$
18	Portland OR	7,97 \$
19	Montréal QC	7,59 \$
20	Winnipeg MAN	7,34 \$
21	Vancouver CB	7,07 \$

Source : Hydro Québec (2006)

⁶⁸ Dupuis et al. (2006) p. 30

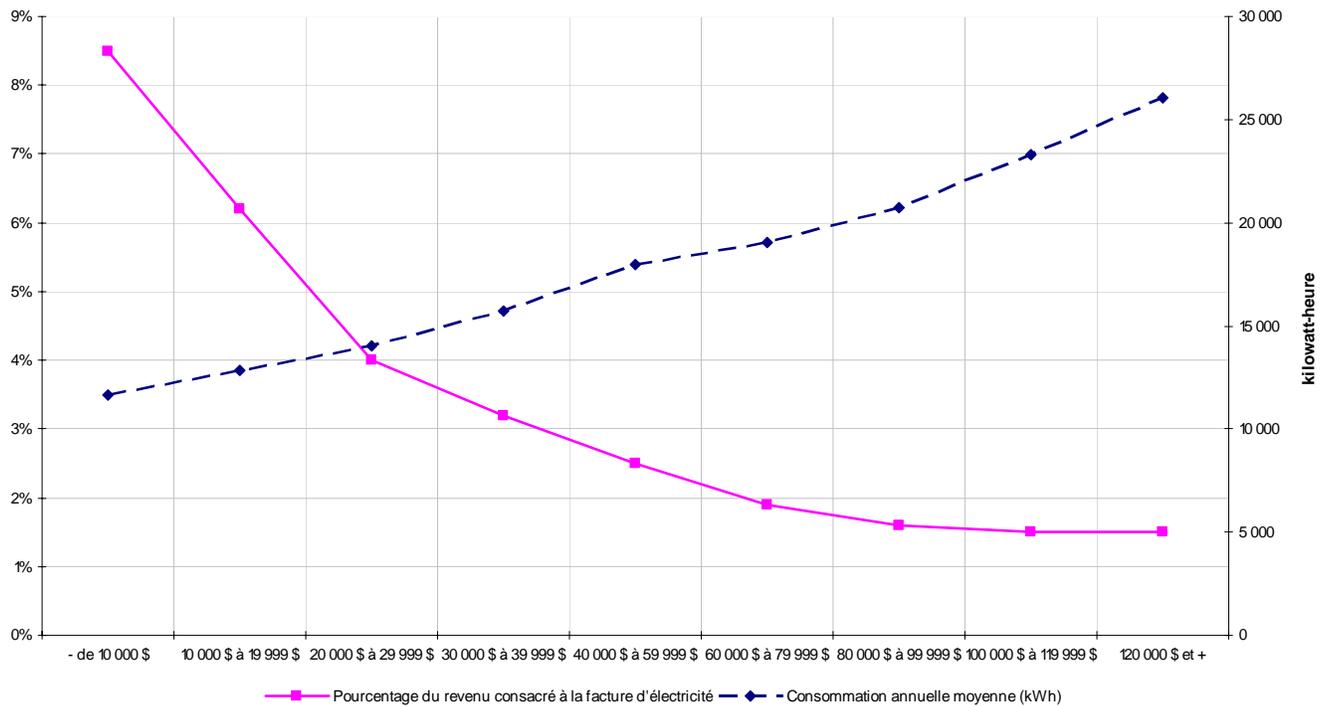
Tableau 5: Consommation de l'électricité dans le marché résidentiel, Québec, 2001

Revenu du ménage avant impôts	Pourcentage du revenu consacré à la facture d'électricité	Consommation annuelle moyenne (kWh)	Prix moyen (cents/kWh)
- de 10 000 \$	Plus de 8,5%	11 630	7,29
10 000 \$ à 19 999 \$	6,2%	12 823	7,21
20 000 \$ à 29 999 \$	4,0%	14 023	7,12
30 000 \$ à 39 999 \$	3,2%	15 702	7,02
40 000 \$ à 59 999 \$	2,5%	17 945	6,93
60 000 \$ à 79 999 \$	1,9%	19 040	6,93
80 000 \$ à 99 999 \$	1,6%	20 713	6,87
100 000 \$ à 119 999 \$	1,5%	23 289	6,88
120 000 \$ et +	Moins de 1,5%	26 061	6,74

Source : Dupuis, F. et al. (2006) p. 30

Comme le montre également le graphique 3, le pourcentage du revenu avant impôts consacré à la facture d'électricité décroît rapidement alors que le revenu augmente. Au contraire, la consommation annuelle moyenne d'électricité croît avec le revenu. L'effet régressif de la subvention que constitue le gel des tarifs hydroélectriques semble donc encourager une consommation accrue d'énergie à mesure que le revenu augmente. De fait, le maintien universel de bas tarifs électriques comparativement à la valeur sur le marché nord-américain constitue une subvention importante aux ménages les plus fortunés.

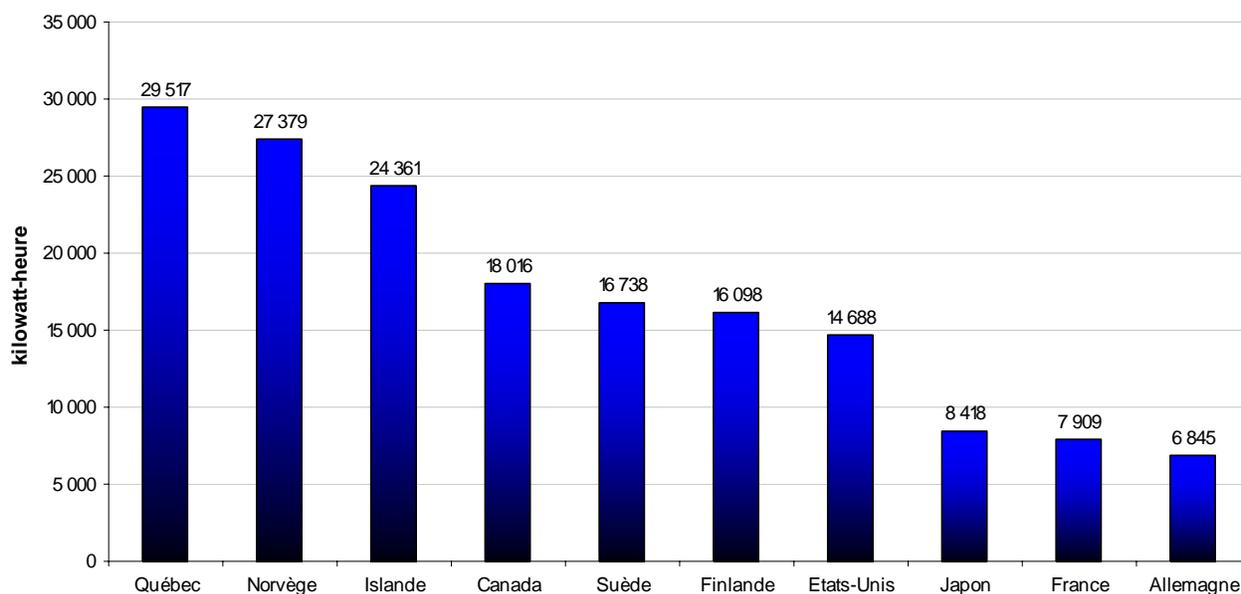
Bref, il n'y a rien d'étonnant à ce que toute hausse des tarifs hydroélectriques suscite une levée de boucliers généralisée. Avec 40 % de contribuables non imposables et environ 70 % des clients (résidentiels et commerciaux) de Hydro Québec qui chauffent leur bâtisse à l'électricité, on est susceptible d'obtenir le seuil critique de plus de 50 % d'opposition à une telle politique de dégel des tarifs d'électricité. Du coup, les partis politiques sont découragés d'adopter une telle politique malgré qu'elle soit souhaitable pour accroître l'efficacité économique du Québec.



Source : Dupuis, F. et al. (2006) p. 30.

Graphique 3: Pourcentage du revenu consacré à la consommation hydroélectrique et consommation annuelle moyenne en fonction du revenu avant impôts, Québec, 2001

La surconsommation énergétique du Québec pourrait aussi constituer un problème de finances publiques. Bien qu'on ne puisse spéculer ici sur le volume d'économie d'énergie que générerait une hausse graduelle des tarifs hydroélectriques jusqu'à la valeur marchande sur le marché du Nord-Est américain, on peut affirmer que toute réduction de la consommation pourrait générer de nouvelles exportations d'électricité vers les juridictions voisines. Comme la production d'électricité est relativement abordable au Québec, cela permettrait de générer des entrées de fonds substantielles pour Hydro-Québec et le gouvernement. Ces sommes pourraient ensuite être utilisées pour réduire la dette ou assurer la pérennité des services sociaux de base. En somme, la manipulation des prix d'électricité constitue non seulement une subvention indirecte aux ménages les plus fortunés, mais prive également le Québec de ressources financières possiblement importantes.



Source: Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (2003), p. 75

Note : ^a La consommation d'électricité a été obtenue en additionnant la production brute d'électricité aux importations nettes. Le Québec, la Norvège, l'Islande, le Canada, la Suède et la Finlande sont classés selon le rang qu'ils occupent dans le monde. Quant aux autres pays, ils sont représentés dans un ordre décroissant qui ne reflète pas leur place réelle. Le Canada comprend le Québec.

Graphique 4: Consommation d'électricité par habitant (kWh), Québec et principaux pays, 1999^a

4. Le gel des droits de scolarité

Depuis 1994, les droits de scolarité universitaires étaient gelés en termes nominaux, ce qui équivaut à une décroissance du prix des études universitaires en termes réels. De fait, de 2000 à 2005, la part des droits de scolarité dans les revenus totaux de fonctionnement des universités est passée de 13,6 % à 11,3 %. La subvention du Ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports est restée plutôt stable autour de 66 %⁶⁹. En somme, soit la part de financement autonome des universités a augmenté ou les universités ont vu leur budget et leur pouvoir d'achat diminuer graduellement au cours des années.

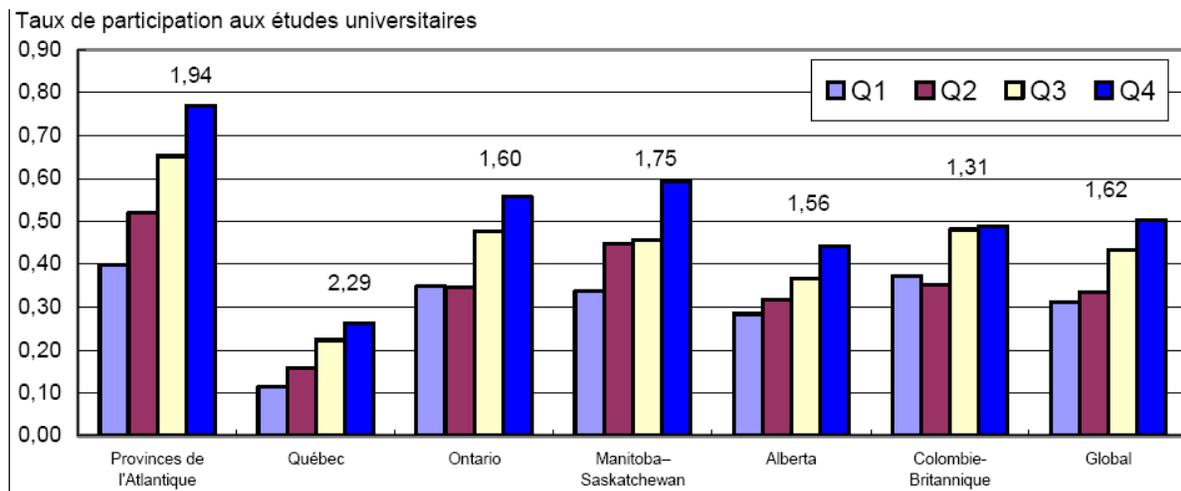
Comme pour ce qui est des tarifs d'électricité et des services de garde, l'intervention du gouvernement pour manipuler le prix des études universitaires a pour effet de créer une demande accrue pour celles-ci. Cela a pour effet d'inciter plus d'étudiants à entreprendre des études universitaires, au détriment des secteurs professionnels et techniques. Ainsi, le gel des droits de scolarité pendant plus de 13 ans a pu contribuer à accentuer un déficit de main-d'œuvre professionnelle et technique. Cette pratique de maintenir le prix des études universitaires artificiellement bas est régressive. Le coût des études étant plafonné sans distinction pour le revenu, il occupe une part relativement moins importante du revenu d'une famille riche par rapport à une famille moins nantie.

L'effet pervers du faible niveau des droits de scolarité dépasse toutefois la perte d'efficacité économique. Effectivement, à la fois la composition des effectifs universitaires et la variabilité des coûts de formation créent un transfert implicite des moins fortunés vers les mieux nantis. Dans certains cas, le transfert est même de nature intertemporelle, touchant les futurs travailleurs et diplômés universitaires.

⁶⁹ CREPUQ (2006), p. 85

Dans un premier temps, la composition même des effectifs étudiants fait en sorte que le gel des frais de scolarité favorise les familles mieux nanties. Lorsqu'on compare le taux de participation aux études universitaires en fonction du quartile de revenu des parents, on observe que les jeunes issus de la portion des familles parmi les 25 % les plus fortunés fréquentent proportionnellement plus l'université que les étudiants issus des autres quartiles de revenus. Ce constat s'avère dans toutes les régions canadiennes. Néanmoins, c'est au Québec que les étudiants issus de milieux favorisés (quartile de revenu familial supérieur) sont les plus nombreux par rapport aux autres quartiles de revenus. De fait, ils sont 2,29 fois plus nombreux que les étudiants issus des familles du quartile de revenu inférieur, comparativement à 1,60 fois plus nombreux en Ontario et 1,62 fois plus nombreux dans l'ensemble du Canada (Graphique 5)⁷⁰.

Parce qu'il s'applique universellement, sans égard au revenu, le gel des droits de scolarité constitue une subvention implicite relativement plus importante aux étudiants issus de milieux plus aisés. Ceux-ci présentent effectivement une capacité de payer supérieure, mais ils doivent déboursier la même somme que les étudiants issus de milieux défavorisés pour s'éduquer, ils bénéficient donc d'un surplus accru en termes de bien être. Il serait plus efficace économiquement et plus équitable de charger un montant plus élevé à l'ensemble des étudiants et de subventionner directement ceux qui n'ont pas la capacité de payer pour leur éducation.



Source : Statistique Canada, Enquête sur les jeunes en transition

Graphique 5: Taux de participation aux études universitaires selon la région et le quartile de revenu des parents, Canada

Le transfert des familles défavorisées vers les familles aisées revêt également une dimension intertemporelle à cause de la variabilité des coûts de formation. Comme les coûts de formation sont généralement plus élevés dans certains programmes, les étudiants d'une même institution n'assument pas la même part du coût de leur éducation (Tableau 6). Qui plus est, les domaines où les étudiants assument une part moins importante du coût de leur formation - comme la médecine vétérinaire, la médecine dentaire et les sciences infirmières - sont des domaines qui génèrent un revenu plus important une fois que les diplômés ont rejoint le marché du travail. En définitive, les diplômés de sciences humaines et sociales, qui assument 40 % du coût de leur formation sous le régime actuel, subventionnent les futurs vétérinaires qui n'assument que 6 % du coût de leur formation⁷¹. Il y a quelque chose de

⁷⁰ Statistique Canada. *Enquête auprès des jeunes en transition*. Cohorte A.

⁷¹ Lacroix et Trahan (2007) p. 24

fondamentalement injuste à ce que les sociologues, les anthropologues et les historiens de demain financent les études des futurs dentistes en assumant une part relativement plus importante du coût de leur formation.

Tableau 6: Part des droits de scolarité en fonction des coûts de formation observés pour certaines disciplines, Québec, 2002-2003

Premier cycle	Coûts de formation observés	Droits de scolarité en % des coûts
Lettres	4 011 \$	42%
Sciences humaines et sociales	4 213 \$	40%
Droit	5 210 \$	32%
Éducation	5 824 \$	29%
Sciences pures	7 279 \$	23%
Génie	7 335 \$	23%
Sciences infirmières	7 896 \$	21%
Médecine	11 567 \$	14%
Médecine dentaire	24 554 \$	7%
Médecine vétérinaire	29 783 \$	6%

Source : Lacroix et Trahan (2007)

En somme, comme toute manipulation de prix, le gel des droits de scolarité est économiquement inefficace et crée une perte économique sèche pour la société québécoise. De plus, cette politique est également inéquitable parce qu'elle favorise systématiquement les étudiants issus des milieux plus favorisés à la fois au cours de leurs études et au cours de leur vie professionnelle. Sous le couvert de politiques progressistes et destinées aux moins nantis de la société québécoise, on favorise les plus fortunés.

Pourtant, des mécanismes de subvention directe aux étudiants qui ont besoin d'un support financier pour poursuivre leurs études est possible sans avoir recours à une mesure universelle comme le gel des droits de scolarité. C'est notamment le cas du remboursement proportionnel au revenu (RPR), qui permet aux étudiants de ne pas payer de droits de scolarité pendant leurs études mais plutôt de les financer au moyen d'un endettement qui devra être remboursé en fonction de leur revenu une fois qu'ils auront joint le marché du travail. Non seulement cette mesure est-elle économiquement plus efficace et permet-elle de cibler les étudiants dont la capacité de payer est moindre, mais elle permet en plus de protéger les étudiants contre le risque que constitue une décision de formation en situation d'incertitude quant à l'emploi futur. Ainsi, un étudiant dont le choix de formation laisserait à désirer pourrait se réorienter sans devoir faire face à des charges trop importantes dues à un endettement étudiant insoutenable, puisque les paiements se feraient en proportion de son revenu réel. De plus, le mode de perception de ce RPR pourrait également être fiscalisé, c'est-à-dire être effectué via la déclaration d'impôts annuelle⁷².

⁷² Voir : Montmarquette (2006)

CONCLUSION

Comme on l'a vu, la modification ad hoc du système fiscal au gré des pressions des lobbies a mené à l'adoption de politiques fiscales soit économiquement inefficaces, soit inéquitables et parfois même les deux. Par exemple, l'impôt sur le revenu a pour effet de décourager le travail, notamment pour les ménages à revenus plus élevés qui font face aux taux marginaux d'imposition les plus importants.

D'autre part, les multiples gels de tarifs des services publics assortis de manipulation des prix des biens produits par les sociétés d'État favorisent les ménages les mieux nantis. Ces politiques sont souvent adoptées sous le couvert de la solidarité sociale et de la distribution de la richesse collective. Malgré qu'elles les desservent, les ménages à faibles revenus appuient conséquemment ces politiques. Pourtant, il existe d'autres mécanismes susceptibles d'atteindre les objectifs de soutien aux plus démunis à moindre coût et sans les effets pervers sur les choix des individus.

Dans un contexte où plus de 40 % des contribuables ne paient pas d'impôts et que ceux-ci donnent leur appui à la fois au maintien de taux d'imposition élevés ainsi qu'au gel des tarifs des services publics, il devient difficilement envisageable de modifier quelque paramètre du système fiscal. Les groupes d'intérêts ont tôt fait de mobiliser le 10 à 15 % d'électeurs manquants pour bloquer tout changement de politique. De prime abord irrationnel, l'immobilisme fiscal du Québec trouve sa source dans la convergence des intérêts des partis politiques à répondre aux pressions des groupes organisés.

Que le système fiscal ait évolué de façon chaotique depuis plusieurs années ne signifie pourtant pas qu'il doive en être ainsi indéfiniment. Le gouvernement qui souhaitera changer la donne devra toutefois faire preuve de courage et de volonté politique pour faire face aux réactions vives que ne manqueront pas de susciter un réalignement de la politique fiscale du gouvernement du Québec. Ce rapport s'est efforcé de présenter les principes qui devraient guider le design d'une fiscalité idéale. Il ne saurait donc être question de conclure sans proposer quelques idées de réforme de la fiscalité :

- 1- Dans un premier temps, le gouvernement du Québec devrait occuper le champ fiscal laissé vacant par la réduction de deux pourcents de la TPS en augmentant la TVQ de deux points. Les taxes à la consommation induisant moins de distorsions sur les marchés que l'imposition du revenu, il devrait utiliser les sommes ainsi levées pour réduire du même montant l'impôt sur le revenu;
- 2- Le gouvernement du Québec devrait aussi poursuivre et accélérer la politique de dégel graduel des tarifs des services publics avec pour objectif de les faire coïncider avec leur valeur marchande;
- 3- Parallèlement, le gouvernement du Québec devrait mettre en place des mesures efficaces et ciblées de soutien aux ménages à faible revenus pour compenser les effets des hausses de tarifs sur les ménages qui ne pourraient les absorber;
- 4- À plus long terme, le gouvernement du Québec devrait envisager de continuer la substitution des taxes à la consommation et de la tarification à l'imposition du revenu.

BIBLIOGRAPHIE

- BAYLOR, M. et L. BEAUSÉJOUR (2004). *Taxation and Economic Efficiency: Results from a Canadian CGE Model*. Ottawa: Ministère des Finances du Canada. 45 pages.
- BOADWAY, R. W. et H. M. KITCHEN (1999). *Canadian Tax Policy third edition, Canadian Tax Paper No. 103*. Toronto: Canadian Tax Foundation. 504 pages.
- CREPUQ (2006). *Le système universitaire québécois: données et indicateurs*. Montréal : Conférence des recteurs et principaux d'université du Québec. 101 pages.
- DE GRAAF, T. C. (2005). *Keynote Speech: Europe Group for Public Administration Annual Conference 2005*.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC (2007). *Dossier socio-économique : Le Québec*. Québec : Gouvernement du Québec. 46 pages.
- DUPOIS, F., B.P. DUROCHER, C. MONTMARQUETTE et M. ROBERT (2006). *Le redressement de la situation fiscale au Québec*. Montréal : CIRANO et Mouvement Desjardins. 46 pages.
- DUVAL, D. *Études électorales : recension des écrits sur la participation électorale*. Québec : Directeur général des élections du Québec. 69 pages.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2007). *Quels sont les taux d'imposition sur le revenu au Canada pour 2007?* [en ligne]. Ottawa : Agence du Revenu du Canada. <http://www.cra-arc.gc.ca/tax/individuals/faq/taxrates-f.html#provincial> [accédé le 22 juin 2007]
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2006). *Plan budgétaire 2005-2006*. Québec : Ministère des finances du Québec. 197 pages.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2007a). *Favoriser l'investissement privé en éliminant la taxe sur le capital. Budget 2007-2007 communiqué No 3*. Québec : Ministère des Finances du Québec. 2 pages.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2007b). *Informations générales* [en ligne]. Québec : Ministère du Revenu du Québec. http://www.revenu.gouv.qc.ca/FR/entreprise/taxes/tvq_tps/info.asp [accédé le 22 juin 2007]
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2007c). *Taux d'imposition* [en ligne]. Québec : Ministère du Revenu du Québec. <http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/particulier/impots/taux.asp> [accédé le 22 juin 2007]
- GRENIER, M. (2005). *Un enjeu oublié de la politique des services de garde à 5 \$: les effets distributifs des subventions en nature*. Montréal : Université du Québec à Montréal. 115 pages.
- HYDRO QUÉBEC (2006). *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*. [en ligne] <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/index.html> [20 novembre 2007]
- KEEFER, P. et S. KHEMANI (2003). *The Political Economy of Public Expenditure*. Background Paper for World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. 41 pages.
- LACROIX, R. et M. TRAHAN (2007). *Le Québec et les droits de scolarité universitaires*. Montréal : CIRANO. 33 pages.

- LÉVY-GARBOUA, L., D. MASCLET et C. MONTMARQUETTE (2007). *A Behavioural Laffer Curves : Emergence of a Social Norm of Fairness in a Real Effort Experiment*. Rapport de recherche CIRANO. Montréal: CIRANO.
- MASSE, M. (2006). *Liste exhaustive des impôts payés par les contribuables québécois*. Montréal : Institut économique de Montréal. 31 pages.
- MINISTÈRE DES FINANCES (2007). *Statistiques fiscales des contribuables pour l'année fiscale 2004*. Québec : Gouvernement du Québec. 236 pages.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (2003). *L'énergie au Québec*. Québec : Gouvernement du Québec.
- MONTMARQUETTE, C. (2006). *Le remboursement proportionnel au revenu (RPR) : Un système pour les prêts d'études alliant efficacité et flexibilité*. Montréal : CIRANO. 45 pages.
- OCDE (2006). *Reforming Personal Income Tax, Policy Brief*. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économique. 8 pages.
- OWENS, J. (2005). *Fundamental Tax Reform : The Experience of OECD Countries*. Toronto: Canadian Tax Foundation. 32 pages.
- STATISTIQUE CANADA (2006). *La population canadienne selon l'âge et le sexe*. [en ligne] In : Le Quotidien, 26 octobre 2006. <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/061026/q061026b.htm> [18 novembre 2007]
- STATISTIQUE CANADA (2001). *Recensement du Canada de 2001* [en ligne] <http://www12.statcan.ca/francais/census01/home/Index.cfm> [18 novembre 2007]
- VAILLANCOURT, F., J. CLEMENS et M. PALACIOS. *Compliance and Administrative Costs of Taxation in Canada*. In : *Tax Reform in Canada: The Case for a Flat Tax* (non publié). Vancouver: The Fraser Institute.
- VELDHUIS, N., J. CLEMENS et M. PALACIOS (2007). *Tax Efficiency: Not All Taxes Are Created Equal*. In: *Studies in Economic Prosperity*, No. 4, Janvier 2007. Vancouver: The Fraser Institute. 32 pages.
- WINER, S.L. et W. HETTICH (2004). *Structure and Coherence in the Political Economy of Public Finance*. Oxford: Oxford Handbook of Political Economy. 24 pages