

Déséquilibre fiscal, écofiscalité, érosion de l'assiette fiscale

**Consultations particulières et auditions publiques sur
le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité
québécoise**

10 SEPTEMBRE 2015

Faits saillants

■ Le débat qui s'ouvre sur la réforme de la fiscalité au Québec requiert un important processus de délibération collective et d'analyse fine qui permettra de forger un cadre fiscal structurant pour le Québec en entier. Il importe de se rappeler que derrière les arguments techniques se profilent des choix de valeur et d'orientation sociale qui restent inséparables de la façon dont on les met en jeu. À ce titre, le présent mémoire part de la prémisse selon laquelle la fiscalité est un instrument de solidarité sociale qui incarne et traduit des choix fondamentaux quant au rôle et aux moyens de l'État dans la définition de l'intérêt général et la construction du bien commun.

■ Parmi l'ensemble des questions que soulève le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, ce mémoire propose d'examiner trois aspects particuliers de la fiscalité québécoise qui ont été soit ignorés, soit imparfaitement considérés dans le rapport. Ces trois aspects sont le déséquilibre fiscal, l'écofiscalité et l'érosion de l'assiette fiscale.

■ Il est d'abord étonnant que le Rapport Godbout n'ait pas minimalement fait référence aux distorsions qu'introduit l'évolution récente du régime fiscal canadien dans la définition des choix budgétaires au Québec. Ainsi, la part des transferts fédéraux dans le budget du gouvernement du Québec est passée d'une moyenne de 22,4 % entre 1989 et 1995, à un maigre 17,7 % entre 1996-2004. Malgré une remontée temporaire à 17,9 % entre 2005-2013, cette part n'a jamais retrouvé son niveau antérieur. Cette baisse des transferts, qui se chiffre à plusieurs milliards de dollars, a eu et continue d'avoir des incidences majeures sur les choix budgétaires réalisés par le gouvernement du Québec.

■ Pour être efficaces, les mesures fiscales adoptées sous le principe de l'écofiscalité doivent répondre à un double objectif rappelé par ce mémoire. Or, les propositions d'« écofiscalité » contenues dans le Rapport Godbout ne retiennent qu'un seul objectif, puisque les nouveaux prélèvements fiscaux serviront d'abord à financer les baisses d'impôts et non à soutenir le nécessaire processus de transition énergétique et écologique de l'économie québécoise.

■ Alors que le rapport reconnaît l'existence et le caractère problématique du phénomène d'érosion de l'assiette fiscale, le mémoire souligne l'absence de recommandations fortes concernant un enjeu aussi grave pour les finances publiques du Québec que la « bombe à retardement » du CELI, dont la facture actuelle mène à un rétrécissement de plus en plus dramatique de l'assiette fiscale des ménages les plus aisés.

Table des matières

Mission et mandat de l'IRÉC	3
Introduction	5
PARTIE 1	
Le déficit fiscal escamoté	7
PARTIE 2	
Fiscalité et transition écologique de l'économie : des mesures qui ratent leurs objectifs	9
2.1 La taxe d'accise sur les carburants	11
2.2 la taxe sur les voitures de luxe	12
2.3 Une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale	13
PARTIE 3	
L'érosion de l'assiette fiscale et le CÉLI	15
Conclusion	17

Mission et mandat de l'IRÉC

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) est un organisme scientifique indépendant sans but lucratif. Sa mission est de contribuer au progrès des connaissances, à la promotion des compétences dans le domaine économique et à l'enrichissement du débat public par des activités d'animation, des publications et des travaux scientifiques.

Depuis 1999, l'Institut multiplie les interventions afin de favoriser la recherche dans les champs de l'économie générale, de l'économie sociale ou de l'économie publique. Ses réalisations l'inscrivent parmi les acteurs importants de la recherche économique au Québec : en plus de la centaine de publications (notes et rapports de recherche, mémoires et bulletins) publiées à ce jour, l'IRÉC a créé l'un des plus importants prix scientifiques accordés pour les sciences humaines qui offre chaque année 25,000 \$ pour récompenser les auteurs des meilleurs travaux inscrits à son répertoire électronique de thèses de doctorat et de mémoires de maîtrise dans le domaine de l'économie contemporaine. Ce répertoire se démarque à l'échelle de toute la Francophonie.

L'IRÉC est en outre à l'origine de plusieurs outils visant à soutenir le développement économique et social du Québec, dont la création et la publication des indices boursiers Indice-Québec et des Indices territoriaux du Canada.

Le mandat de l'IRÉC est ambitieux. Refusant le fatalisme ambiant, l'Institut croit qu'une réflexion sur les nouvelles réalités socio-économiques et sur les enjeux qu'elles soulèvent au sein des sociétés, et plus particulièrement de la société québécoise, doit avoir lieu. L'IRÉC souhaite ainsi, d'abord et avant tout, promouvoir une réflexion critique sur les grands enjeux économiques de notre époque et élargir l'espace de délibération entre les divers acteurs socio-économiques et politiques.

Introduction

Le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise pourrait nous donner une occasion privilégiée de faire le point sur les forces et les faiblesses du régime fiscal québécois. L'occasion serait belle de débattre des principaux paramètres qui permettraient de définir un cadre adapté aux enjeux et aux défis du 21^e siècle. Les débats qui ont accueilli le rapport jusqu'ici, de même que plusieurs remarques et commentaires du ministre des Finances, laissent cependant poindre des doutes quant à la volonté gouvernementale d'aller au fond des choses. D'une part, le ministre a souvent laissé entendre que sa position est bien arrêtée en ce qui concerne la formule de réduction d'impôt en contrepartie d'une hausse de la taxe de vente, ce qui ne peut manquer de soulever la question de la pertinence de l'exercice auquel nous convie la Commission des finances publiques. D'autre part, l'insistance mise sur le caractère neutre pour les finances publiques de la réforme envisagée ne peut que soulever la question des enjeux sous-jacents. À quoi et à qui sert donc cette neutralité? Quels sont les fondements de philosophie fiscale qui sont en cause? Quels sont les liens à établir entre les choix proposés et les finalités que la réforme doit servir? Ces finalités elles-mêmes ne mériteraient-elles pas un examen rigoureux en regard des besoins et défis de la société québécoise auxquels doit répondre une fiscalité adéquate?

Ces questions et bien d'autres mériteraient une attention rigoureuse et devraient faire l'objet d'un débat public large et ouvert. Il faudrait y mettre le temps et les moyens. L'empressement du ministre et du gouvernement ne nous semblent guère pointer dans cette direction. Et nous le déplorons tout en invitant la Commission à nourrir des préoccupations allant dans ce sens. Car il faut le rappeler, en ces matières comme en bien d'autres, il n'y a rien à gagner à procéder à la pièce et au coup par coup. En matière de fiscalité tout particulièrement, le manque de cohérence peut coûter cher et ses conséquences peser lourd sur le développement économique et social. La fiscalité est un instrument de solidarité sociale qui incarne et traduit des choix fondamentaux quant au rôle et aux moyens de l'État dans la définition de l'intérêt général et la construction du bien commun. On ne peut la considérer comme un outil dont on pourrait changer les caractéristiques sans en modifier les usages. Il importe de se rappeler que derrière les arguments techniques se profilent des choix de valeur et d'orientation sociale qui restent inséparables de la façon dont on les met en jeu.

Le présent mémoire constitue donc un appel et un plaidoyer en faveur d'un examen rigoureux des choix qui sont mis en cause par les propositions du Rapport Godbout. Il est entendu que cet examen requiert un effort beaucoup plus vaste que celui que nous soumettons ici. Nous espérons néanmoins y contribuer en avançant que l'effort à réaliser devrait être placé sous le signe de la cohérence et de l'audace.

Sous le signe de la cohérence d'abord pour évaluer et définir les choix à faire avec le souci de les garder en phase avec les institutions et les choix de développement qui ont marqué l'essor socio-économique du Québec depuis les dernières décennies. Ces choix ont donné une configuration originale à notre société et lui ont permis d'articuler recherche de la prospérité et exercice de la solidarité, poursuite de la justice sociale et capacité d'entreprendre dans des formes et des conditions qui la démarquent en Amérique du Nord. Alors que plusieurs acteurs ayant bénéficié de ce modèle s'échinent aujourd'hui à vouloir en déconstruire les bases et à en neutraliser l'efficacité, il nous semble important de mener cet exercice sous l'égide des valeurs et principes qui ont fait leur preuve, et sur le fondement desquels le Québec a pu forger sa propre voie. Ce qui semble être devenu un

supplément d'âme aujourd'hui était considéré, il n'y a pas si longtemps encore, comme le fonds de commerce de tous les partis politiques au Québec. La fiscalité est l'un des principaux leviers à la disposition de l'État pour réaffirmer la place fondamentale de ces choix de développement dans l'exercice de la vie démocratique.

Audace ensuite, puisque le siècle qui s'ouvre présente des défis redoutables pour les sociétés, défis qui commandent de renouveler les formes d'intervention de l'État et de réhabiliter son rôle d'architecte de la vie économique. Les effets de la crise financière de 2008 sur les économies, mais aussi les menaces que font planer les bouleversements climatiques et écologiques sur le développement et la prospérité ont mis en lumière les apories des politiques privilégiant le laisser-aller et le laisser-faire. La fiscalité est un instrument de premier plan pour redonner aux institutions publiques leur capacité d'innovation, de soutien et d'intervention sur les variables clefs de l'économie et de l'écologie. À cet égard, le Québec a démontré par le passé qu'il savait être audacieux et qu'il réussissait d'autant mieux dans ce qu'il entreprenait qu'il s'appuyait sur les moyens de son État.

C'est donc en tentant de s'imposer cette double règle de la cohérence et de l'audace que le présent mémoire se propose d'examiner trois aspects particuliers de la fiscalité québécoise qui ont été soit ignorés, soit imparfaitement considérés dans le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Ces trois aspects sont le déséquilibre fiscal, l'écofiscalité et l'érosion de l'assiette fiscale. Nous sommes ici contraints de les présenter de manière schématique, mais il nous semble néanmoins qu'ils devraient être placés au cœur du projet de réforme de la fiscalité dont le Québec a besoin. Nous considérons en effet que cette réforme doit renforcer la maîtrise des choix que doit faire l'État québécois pour mieux dessiner l'avenir.

Le déséquilibre fiscal escamoté

Ainsi que nous l'avons soulevé dans le mémoire¹ déposé à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, et exposé en détail dans un récent rapport de recherche², les finances publiques du Québec sont prises en tenailles par l'évolution récente du fédéralisme fiscal. Il est pour le moins étonnant que ni le Rapport Godbout ni les propos du ministre des Finances responsable de la réforme de la fiscalité au Québec n'aient minimalement fait référence aux distorsions qu'introduit le régime fiscal canadien dans la définition des choix budgétaires au Québec. Cet étonnement passé, il faut faire l'effort de revenir sur l'examen des faits.

Rappelons en effet que ces distorsions affectent aussi bien la dynamique des dépenses que celle des revenus. En matière de dépenses, là où ces distorsions apparaissent le plus clairement, il faut redire que le Québec, comme les provinces canadiennes, doit faire face à une augmentation continue des dépenses associées aux besoins essentiels de ses citoyens, notamment en matière de santé et de soins apportés aux personnes vieillissantes. Comme l'a documenté le Rapport Séguin, cette augmentation des dépenses se fait à un rythme supérieur à celui de la croissance économique. Or, poursuivant des cibles budgétaires et fiscales conservatrices, le gouvernement fédéral a coupé unilatéralement le niveau de ces transferts au cours des deux dernières décennies, mettant sous pression les finances publiques du gouvernement du Québec : ces compressions l'ont effet amputé d'une fraction importante de ses revenus, au moment même où ses dépenses sont en nette augmentation et ne semblent pas vouloir diminuer au cours des prochaines années. Si la manière renvoie bien à un certain esprit du régime politique, les conséquences qu'elle engendre n'ont rien à voir avec une quelconque appréciation idéologique, elles se traduisent dans les faits économiques.

Ainsi, la part des transferts fédéraux dans le budget du gouvernement du Québec est passée d'une moyenne de 22,4 % entre 1989 et 1995, à un maigre 17,7 % entre 1996-2004. Malgré une remontée temporaire à 17,9 % entre 2005-2013, cette part n'a jamais retrouvé son niveau antérieur. Cette baisse des transferts, qui se chiffre à plusieurs milliards de dollars, a eu et continue d'avoir des incidences majeures sur les choix budgétaires réalisés par le gouvernement du Québec. Ce cadre fiscal a en effet contraint le gouvernement à composer avec une part de revenus prévisibles en baisse constante, rétrécissant du coup l'horizon possible des choix de développement du Québec. Nous pouvons aussi constater, rétrospectivement, que ce cadre fiscal a aussi renforcé la thèse sous-jacente au programme d'austérité budgétaire, selon laquelle le gouvernement disposerait de moins en moins de ressources et ne pourrait réellement agir que sur le niveau de ses dépenses. Il importe de relever cette dynamique d'économie politique qui est sous-jacente aux arguments de l'austérité budgétaire au Québec.

1. IRÉC, *Éléments de réflexion pour une réforme de la fiscalité au Québec*, mémoire soumis à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise pour accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal, octobre 2014.

2. IRÉC, *Le rôle des transferts fédéraux dans les contraintes budgétaires et politiques du Québec*, rapport de recherche, septembre 2015.

Il nous apparaît essentiel que le gouvernement du Québec renoue avec une vision large, audacieuse et responsable de son cadre fiscal, en documentant de manière détaillée les effets concrets et déstabilisateurs que ce déséquilibre fiscal entraîne — et entraînera à l’avenir — sur ses politiques budgétaires québécoises. Le contribuable québécois ne peut pas être placé dans l’étrange position de se voir sommer de choisir entre réduction de dépenses et augmentation de l’impôt provincial, comme si les choix réalisés avec sa contribution fiscale fédérale n’avaient pas à être pris en compte.

Fiscalité et transition écologique de l'économie : des mesures qui ratent leurs objectifs

Par ailleurs, nous émettons plusieurs réserves à l'égard des prétentions à l'écofiscalité contenues dans le Rapport Godbout. Le développement durable est en effet l'un des principaux thèmes de ce rapport, thème qui est plus spécifiquement abordé dans le chapitre 5 de la deuxième partie du rapport (pages 153-163), intitulé « S'inscrire dans la logique du développement durable ». Pour bien saisir la portée des propositions touchant la fiscalité écologique du Québec et ses enjeux, il faut d'abord revenir sur la dynamique d'ensemble de la réforme proposée.

On trouve dans la recommandation no 2 le cœur du Rapport Godbout : « La commission recommande un réaménagement des modes d'imposition conduisant à une réduction annuelle de 5,9 milliards de dollars de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, soit :

- une réduction de 4,4 milliards de dollars de l'impôt sur le revenu des particuliers;
- une réduction de 1,1 milliard de dollars de l'impôt sur le revenu des sociétés;
- une réduction de 430 millions de dollars de la taxe sur la masse salariale. »

Les commissaires veulent réaliser cet objectif de manière à ce qu'il soit à coût nul pour les finances publiques. Pour le cas particulier de la réduction de 4,4 milliards de dollars de l'impôt sur le revenu des particuliers, c'est la recommandation 9 (p. 60) qui explique la façon d'y parvenir : « La commission recommande que la réduction significative de l'impôt sur le revenu des particuliers soit financée :

Par une révision des dépenses fiscales dégagant des économies nettes de 1,010 milliard de dollars.

Par un recours accru aux taxes à la consommation, soit :

— des augmentations de taux dégagant des revenus fiscaux accrus de 2,665 milliards de dollars.

Par une utilisation supplémentaire de la tarification, soit :

— des économies additionnelles de 101 millions de dollars grâce à la fiscalisation des tarifs des services de garde à contribution réduite,

— une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale ainsi qu'une nouvelle taxe à la surconsommation d'électricité pour le secteur domestique, dégagant 705 millions de dollars. »

On trouve dans les recommandations 10 à 15 les estimations découlant des hausses de taxe à la consommation :

— une augmentation de 1,025 point de pourcentage du taux de la TVQ, le portant de 9,975 % à 11 %. Combiné avec la TPS, le taux passerait de 14,975 % à 16 % (revenus de 1,294 milliard de dollars).

— harmoniser le taux de la taxe sur les primes d'assurance avec celui de la TVQ, et soit établi à 11 %, avec les primes d'assurances de personnes qui en sont actuellement exemptées et le demeureraient (revenus de 391 millions de dollars).

— augmenter le taux de la taxe spécifique sur les produits du tabac, de manière prévisible, de 1 \$ par année par cartouche pendant cinq années (revenus de 160 millions de dollars à terme).

— augmenter la taxe sur les boissons alcooliques de 0,078 \$ additionnel par litre de bière chaque année pendant cinq ans (revenus de 210 millions de dollars).

— augmenter la taxe d'accise sur les carburants (essence et diesel) de 1 cent par litre par année pendant cinq ans (revenus de 600 millions de dollars).

— finalement, augmenter et de moduler le droit d'immatriculation additionnel appliqué aux véhicules de luxe pour les véhicules de plus de 50 000 \$ (revenus de 11 millions de dollars).

Au total, les mesures représenteraient des hausses de taxes de 2,666 milliards de dollars permettant d'abaisser d'autant les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu. L'arrangement proposé est bancal. En effet, on peut sérieusement douter de l'efficacité et de la cohérence de deux de ces mesures (sur la taxe d'accise et les droits d'immatriculation), avec l'approche de développement durable prônée par les commissaires. En outre, une autre ne satisfait pas à la règle de neutralité censée prévaloir.

En effet, pour être efficaces, les mesures fiscales adoptées sous le principe de l'écofiscalité doivent répondre à un double objectif, pouvant se résumer ainsi : la vérité des prix écologiques, c'est-à-dire la valorisation des externalités générées (positives comme négatives) dans les pratiques économiques par le biais de taxes, redevances ou prélèvements fiscaux, doit permettre d'agir à titre de signal prix pour l'orientation des pratiques, mais aussi comme instrument favorisant la réallocation des investissements de long terme. Ce deuxième objectif fonctionne si la mesure fiscale permet de financer la transition vers de nouvelles pratiques, tout en créant des conditions de rentabilité financière et de plus grande transparence pour les acteurs privés.

Mais en ne retenant de ce double objectif que celui qui les arrange, et en négligeant l'autre, la proposition de réforme fiscale n'aurait d'écologique que le nom. Pour le Rapport Godbout, l'écofiscalité « permet d'internaliser les externalités négatives dans le prix du bien ou d'un service. Elle augmente les revenus du gouvernement. Elle peut augmenter l'efficacité économique, notamment si les revenus tirés de l'écofiscalité se traduisent par une diminution de l'impôt sur le revenu. »³ À ce compte-là, la TVQ et la TPS, lorsqu'appliquées sur l'essence, deviendraient des écotaxes! Ce qui n'est évidemment pas du tout le cas.

3. PORTAIL QUÉBEC (2015), *La Commission d'examen sur la fiscalité québécoise rend public son rapport — S'inscrire dans la logique du développement durable*, communiqué de presse, 19 mars 2015.

2.1 La taxe d'accise sur les carburants

En ce sens, la proposition d'augmenter la taxe d'accise sur les carburants de 1 cent par litre par année pendant cinq ans pour compenser une baisse de l'impôt sur le revenu de 600 millions \$ est à rejeter pour deux raisons.

La taxe d'accise actuelle est une taxe qui répond au principe d'utilisateur-payeur pour sa partie qui sert à financer les infrastructures de transport routier (c'est-à-dire la plus grande part) et au principe de pollueur-payeur (ou d'écotaxe) seulement pour sa fraction des revenus qui sert à financer le transport en commun. Il faut noter que dans le cadre de son utilisation d'utilisateur-payeur, la taxe d'accise ne comporte aucune prétention environnementale. Elle peut même avoir un impact négatif sur l'environnement lorsque ses revenus servent à favoriser l'utilisation de l'auto aux dépens de celle du transport collectif, comme c'est le cas par exemple du projet de prolonger l'Autoroute 19 dans la région métropolitaine : on pense résoudre un problème de congestion avec ce prolongement alors que dans la réalité, en favorisant une plus grande utilisation de l'auto, on ne fait que l'empirer à plus ou moins brève échéance.

Par ailleurs, même pour sa dimension de pollueur-payeur la proposition rate sa cible. L'exemple de la taxe carbone de la Colombie-Britannique montre, hors de tout doute possible, qu'une taxe sur les énergies fossiles qui ne repose que sur l'objectif de signal prix, ne peut pas être efficace. En effet, en retournant tous les revenus de la taxe aux contribuables, on annule compense en partie l'effet environnemental du signal prix. Résultat : après une brève réduction des émissions de CO₂, la Colombie-Britannique a vu ses émissions reprendre une tendance à la hausse, même dans le secteur du transport.

En somme, alors même que les infrastructures routières sont appelées à faire face à des stress importants, en raison des changements climatiques, la proposition du Rapport Godbout de détourner une partie des revenus vers une baisse d'impôt ne relève aucunement d'une logique du développement durable.

À cela s'ajoute le fait que ces revenus seraient détournés de leur mission de financer le transport en commun. Nous l'avons montré dans un rapport portant sur le financement de la transition dans les transports⁴, pour atteindre les cibles de réduction des GES dans le cadre d'une nouvelle entente internationale sur le climat, le gouvernement du Québec n'aura d'autre choix que d'accroître de façon significative ses investissements dans le transport en commun et dans l'électrification des transports. Financièrement, il ne pourra y arriver qu'en misant sur de nouveaux revenus provenant de la fiscalité écologique. À eux seuls, les revenus du Fonds vert (issus du marché carbone) n'y parviendront pas. Une éventuelle « taxe Godbout » ferait donc concurrence à la fiscalité écologique.

Comme si ce n'était pas déjà suffisant pour rejeter le principe de cette proposition, il y a encore pire : dans les faits, le rapport Godbout propose aux Québécois de remplacer un instrument fiscal (l'impôt sur le revenu) dont les revenus croissent plus vite que l'économie (du fait qu'il est progressif) par une taxe qui devrait connaître dans les prochaines décennies un rendement négatif. Il semble ici que les commissaires aient fait un accroc à leur approche systémique et à certains principes qu'ils étaient censés respecter, dont ceux de neutralité et de prévisibilité. Dans son rapport

4. BOURQUE, Gilles L. et Michel BEAULÉ, *Financer la transition énergétique dans les transports*, rapport de l'IRÉC, septembre 2015. Dans ce rapport, les auteurs évaluent que les investissements dans les infrastructures de transport en commun devraient s'élever à 30 milliards \$ d'ici 2030, soit 50 % de plus que le scénario du « cours normal des affaires ».

dévoilé en 2002, la Commission sur le déséquilibre fiscal signalait le fait suivant : « Le rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers augmente plus rapidement que le produit intérieur brut, en raison de son caractère progressif. Cet impôt est en effet perçu en fonction de plusieurs taux, qui sont de plus en plus élevés au fur et à mesure que le niveau de revenu imposable augmente. »⁵ A contrario, à structure constante, les taxes à la consommation suivent normalement d'assez près la croissance générale de l'économie.

Or, la structure même de la consommation des carburants est appelée à se transformer en profondeur, avec une tendance baissière, en raison de la lutte aux changements climatiques. Incapable d'imposer la solution la plus simple d'une taxe ou d'un marché du carbone, le gouvernement des États-Unis a en effet choisi d'agir sur les changements climatiques par le biais de la réglementation en chargeant l'EPA (l'Agence de la protection de l'environnement) d'imposer de nouvelles normes d'efficacité énergétique pour les voitures et les camions. À l'horizon 2025, on prévoit des baisses de consommation de carburant de 40 %. Ces baisses vont évidemment se répercuter sur le Québec. C'est la raison pour laquelle, même dans un scénario de « cours normal des affaires », nos prévisions de consommation de carburant au Québec indiquent un plafonnement de la consommation dès 2020 et une baisse continue par la suite. Et cette baisse ira s'accroissant si le gouvernement met en place une politique de transition dans les transports (transfert modal vers les TC et électrification des transports).

Résultats prévisibles : plus nous avancerons dans le temps et plus l'écart s'élargira entre la perte de revenu fiscal découlant de la baisse de l'impôt sur le revenu et les revenus engrangés par la taxe d'accise, dont les rendements seront négatifs⁶.

2.2 La taxe sur les voitures de luxe

Le caractère écologique de la taxe sur les voitures de luxe est également à questionner. La recommandation 15 suggérant d'augmenter et de moduler le droit d'immatriculation additionnel appliqué aux véhicules de luxe pour les véhicules de plus de 50 000 \$ ne rapporte en effet que 11 millions de dollars en revenu supplémentaire.

Or, les exemples internationaux dans le domaine de l'aide financière pour l'achat de véhicules à faible émission de carbone montrent que leur succès repose sur une autre logique d'intervention. Encore une fois, c'est le principe du double objectif qui fait en sorte qu'une mesure d'écofiscalité peut devenir un succès : d'une part, imposer un signal prix à l'achat de produit nuisible à l'environnement; d'autre part, utiliser le revenu engendré pour soutenir l'achat de produit moins nuisible. En l'occurrence, c'est sur les émissions de CO₂ que devrait reposer cette taxe à l'achat de voitures, plutôt que sur le prix. La Norvège et la France ont chacun leur modèle de tels bonus-malus. Le tableau suivant présente le modèle de la France.

5. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal*, p.62

6. Des prévisions plus détaillées seront fournies dans une note de recherche de l'IRÉC à paraître.

Bonus		Malus	
0 à 20 g CO ₂ /km	6 300 €	entre 131 et 135 g CO ₂ /km	150 €
21 à 60 g CO ₂ /km	4 000 €	entre 136 et 140 g CO ₂ /km	250 €
61 à 90 g CO ₂ /km	150 €	entre 141 et 145 g CO ₂ /km	500 €
91 à 130 g CO ₂ /km	0 €	entre 146 et 150 g CO ₂ /km	900 €
		entre 151 et 155 g CO ₂ /km	1 600 €
		entre 156 et 175 g CO ₂ /km	2 200 €
		entre 176 et 180 g CO ₂ /km	3 000 €
		entre 181 et 185 g CO ₂ /km	3 600 €
		entre 186 et 190 g CO ₂ /km	4 000 €
		entre 191 et 200 g CO ₂ /km	6 500 €
		à partir de 201 g CO ₂ /km	8 000 €

Source : Bonus-Malus : définitions et barèmes au 1er janvier 2015 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Bonus-Malus-definitions-et-baremes>

Au bonus maximal de 6300 euros s'ajoutent en outre 3500 euros aux particuliers, aux entreprises ou aux administrations en cas de mise au rebut d'un véhicule diesel immatriculé avant le 1er janvier 2001. La formule offrirait donc en bonus au total 10 000 euros, ou 14 000 \$ CAN d'aujourd'hui, à un éventuel consommateur pour l'achat, par exemple, de la nouvelle automobile Bolt de GM (annoncée pour 2017 à 35 000 \$ avec 320 km d'autonomie), qui n'aurait en dernière analyse que 21 000 \$ à déboursier. Une aubaine qui ferait une différence majeure pour le passage à l'électrification des transports. Mais ce modèle n'est viable que dans la mesure où il ne devient pas un fardeau fiscal intolérable pour l'État. D'où la nécessité de sa neutralité pour les finances publiques : dans un tel modèle, le malus doit permettre de financer le bonus.

La proposition du rapport revient plutôt à choisir de délaissier une taxe favorable au climat au profit d'une taxe sur un produit de luxe ; cela peut être socialement justifiable, mais c'est un choix qui relève d'une autre logique fiscale permettant de financer, a minima, une baisse de l'impôt sur le revenu.

2.3 Une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale

Le Rapport Godbout propose en outre de recourir davantage à la tarification des services énergétiques pour financer à la hauteur de 705 millions de dollars les baisses d'impôts. Cela se ferait par une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale, ainsi que par une nouvelle taxe à la surconsommation d'électricité pour le secteur domestique. Outre le fait qu'elle favorise l'approche de l'utilisateur-payeur, cette mesure fiscale nous semble problématique pour au moins deux autres raisons, qui ont trait à sa prétention à l'écofiscalité. Encore ici, c'est un problème de cohérence conceptuelle.

À l'image des autres mesures précédemment discutées, cette proposition ne répond en rien au double objectif de l'écofiscalité. Loin de soutenir directement les efforts du Québec à financer sa transition écologique et énergétique, les revenus dégagés par cette taxe serviront d'abord à financer les baisses d'impôts proposées et seront capitalisés dans le fonds consolidé du gouvernement du Québec.

Par ailleurs, cette mesure rate sa cible à un autre titre : en l'absence d'un couplage avec un programme de rénovation écoénergétique des habitations résidentielles existantes, cette mesure fiscale est susceptible de générer des effets régressifs sur le budget des ménages habitant dans des maisons faiblement isolées. On sait que pour une portion significative des ménages québécois, la part du budget alloué aux dépenses en énergie est importante et est faiblement compressible. Cette augmentation du prix de l'électricité provenant du bloc patrimonial s'ajoutera aux hausses successives des prix de l'électricité qu'a demandé, et obtenu, Hydro-Québec au cours des dernières années, diminuant du coup la marge de manœuvre financière des ménages que le gouvernement cherche pourtant à accroître.

Mentionnons en outre qu'en ne couplant pas cette mesure avec un chantier de rénovation écoénergétique du parc résidentiel, le gouvernement du Québec se prive d'un important levier de développement économique ainsi que de prélèvement fiscal, puisque le secteur de la construction, qui mènerait ce chantier, constitue l'une des locomotives de l'économie québécoise. À cela s'ajoute le fait que ce programme donnerait au gouvernement du Québec les moyens d'atteindre les cibles de réduction de GES qu'il s'est récemment fixé, en plus de jeter les bases d'une transition énergétique de son parc immobilier.

Ces lacunes sont majeures. Elles minent la crédibilité des affirmations du rapport touchant le développement durable. En effet, il est difficile de penser que la conception qui s'y déploie puisse réellement servir la position de principe qu'on trouve en introduction du chapitre 5, où les auteurs affirment que « ... en agissant sur les acteurs économiques, la fiscalité constitue un moyen majeur d'internaliser les composantes économiques, sociales et environnementales du développement durable. En retenant cet objectif, la commission indique clairement sa sensibilité en la matière, et son intention de proposer une réforme de la fiscalité cohérente avec l'importance qu'elle accorde à cet enjeu. »

L'érosion de l'assiette fiscale et le CÉLI

Un autre principe sur lequel la Commission Godbout a désiré s'appuyer pour proposer sa réforme de la fiscalité québécoise est celui de la compétitivité du régime fiscal. Il est d'autant plus pertinent de tenir compte de cet enjeu, qu'en tant qu'État infranational, le Québec ne possède pas les instruments qui lui permettraient, sinon d'agir, au moins d'avoir une voix au chapitre des négociations internationales dans ce domaine.

Face à l'enjeu de la compétitivité fiscale, il est possible d'adopter une large palette de positions. Elles vont du déni du contexte économique réel jusqu'à une confiance aveugle dans les vertus de la concurrence. Certains, par exemple, font abstraction des contraintes réelles existantes et proposent des chimères qui ne pourraient exister que dans un monde fermé, aux frontières bien étanches. À l'autre extrême, d'autres se servent de ces contraintes pour justifier la participation active à cette concurrence en abaissant encore davantage les impôts des particuliers et des entreprises. Nous plaidons pour une attitude ouverte, qui ne cède rien au déni ni à l'idéologie, mais qui cherche à toujours tenter de dégager le maximum de marge des contraintes avec lesquelles il faut composer.

L'analyse de la compétitivité fiscale conduit les commissaires, à faire deux constats :

— la fiscalité déjà élevée au Québec limite la marge de manœuvre disponible pour effectuer une réforme;

— cette marge de manœuvre est également limitée par certains éléments accroissant le phénomène d'érosion de l'assiette fiscale.

Or, justement, certaines positions des commissaires posent problème quant à ce deuxième constat. Comme eux, nous sommes effectivement préoccupés par les divers enjeux qui conduisent à l'érosion de l'assiette fiscale. C'est pourquoi nous avons de la difficulté à expliquer l'absence de recommandations fortes concernant un enjeu aussi grave pour les finances publiques du Québec que la « bombe à retardement » du CÉLI, dont la facture actuelle mène à un rétrécissement de plus en plus dramatique de l'assiette fiscale des ménages les plus aisés. Faut-il rappeler que, selon le bureau du Directeur parlementaire du budget, lorsque cet avantage fiscal atteindra sa maturité, les droits de cotisation atteindront 9 000 milliards \$ et les incidences financières pour les deux ordres de gouvernement représenteront 0,6 % du PIB, soit dix fois plus qu'aujourd'hui?

Cela est d'autant plus incompréhensible que, d'un point de vue économique général, le CÉLI n'est rien d'autre qu'une échappatoire visant à réduire l'assiette fiscale. Il n'a aucune autre mission puisqu'il n'impose aucune contrepartie à l'utilisation de cette échappatoire⁷. Pour l'heure, il s'agit non seulement d'une modalité supplémentaire de canalisation de l'épargne salariale, en particulier celle provenant des plus hauts revenus, vers l'industrie des produits financiers, mais aussi d'un dispositif contribuant à produire et normaliser des habitudes de conservatisme fiscal chez les particuliers. Autrement dit, le CÉLI contribue directement au processus de financiarisation de l'économie

7. Contrairement aux autres instruments fiscaux d'épargne, tels que les REER, REEE ou les fonds fiscalisés.

québécoise et canadienne. Et c'est sans compter que ses effets sur les finances publiques réduisent d'ores et déjà la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements.

Malgré son impact prévisible catastrophique pour les finances publiques, sur lequel en outre le gouvernement du Québec possède un contrôle total, contrairement à l'évasion fiscale, les commissaires ne font aucune recommandation, préférant spéculer sur l'hypothèse d'un plafond à vie de 100 000 \$..., mais sans formuler de propositions structurantes. Cela ne fait pas sérieux pour une réforme qui se veut « systémique » et qui prétend s'inquiéter de l'érosion de l'assiette fiscale, ainsi que de ses effets sur les choix budgétaires du Québec.

Sur ce point, nous faisons trois recommandations :

— qu'on impose immédiatement un plafond à vie à hauteur du maximum de droits de cotisation actuel (41 000 \$);

— qu'en contrepartie de cet avantage fiscal onéreux pour l'État, les deux tiers des actifs d'épargne générée par ce produit soient canalisés vers la Caisse de dépôt et placement pour en assurer la sécurité, pour en bonifier le rendement et pour favoriser le développement du logement social au Québec⁸.

Qu'un vaste programme de rénovation écoénergétique et de développement du logement social soit mis en œuvre et financé à même ces fonds. L'IRÉC a publié une proposition de création de CÉLI habitation qui permettrait de rénover un million de logements sur une période de vingt ans.

8. À ce propos, voir notre proposition de CELI HD dans *Habitation durable et rénovation énergétique : agir sans s'endetter*, rapport de recherche de l'IRÉC, 2014.

Conclusion

Le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise devrait constituer un point de départ. Plusieurs propositions du rapport Godbout nécessitent des amendements importants, d'autres méritent qu'on prenne le temps d'en bien faire saisir la portée. Une réforme de la fiscalité nécessite un important travail de délibération collective et d'analyse fine. Il faut éviter la précipitation. Le Québec a besoin d'un cadre fiscal bien adapté aux défis du vingt-et-unième siècle et il faut prendre le temps de bien le faire, car il s'agit d'un exercice qui va bien au-delà de simples questions techniques. Le Québec a besoin d'un horizon large. Et c'est avec une hauteur de vue qu'il faut traiter de meilleurs moyens pour outiller notre État afin de favoriser la réalisation de son immense potentiel.