

Président du conseil : Yves Guérard  
Président : Adrien D. Pouliot  
Vice-président : Richard Carter  
Directeur exécutif : Michel Kelly-Gagnon



L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Les dons permettant à l'IEDM de poursuivre ses activités sont déductibles de l'impôt sur le revenu au Québec et au Canada. L'Institut jouit en effet du statut d'organisme de bienfaisance au sens de la loi et peut donc émettre des reçus pour fins d'impôt.

Abonnement individuel d'un an : 68 \$, donnant droit à cinq ou six études par année ainsi qu'à 25 % de rabais sur le prix d'entrée à toutes les conférences de l'IEDM.

Abonnement corporatif : 1 000 \$, donnant droit à cinq ou six études par année ainsi qu'à l'admission gratuite pour deux personnes à toutes les conférences de l'IEDM.



#### Institut économique de Montréal

6418, rue Saint-Hubert  
Montréal (Québec)  
H2S 2M2 Canada

Téléphone : (514) 273-0969  
Télécopieur : (514) 273-0967

Courriel : [info@iedm.org](mailto:info@iedm.org)  
Site Web : [www.iedm.org](http://www.iedm.org)



Les opinions des auteurs de la présente étude ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La publication de la présente étude n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou les membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.



Coordination de la production : Varia Conseil  
Couverture, maquette et mise en page : Guy Verville

@ 1999 Institut économique de Montréal

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 1999  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada

*Imprimé au Canada*



Institut économique  
de Montréal

**Jean-Luc Migué**  
*président,  
conseil scientifique,  
Institut économique de Montréal*

**Michel Boucher**  
*professeur,  
École nationale d'administration publique,  
Québec*

# Fiscalité des Québécois et croissance

**Octobre  
1999**



---

Institut économique  
de Montréal



# Table des matières

Résumé / Executive Summary . . . . .	3
Présentation . . . . .	9
I. Fiscalité et croissance : analyse empirique . . . . .	10
Et si l'État rétrécissait ? . . . . .	11
Application à l'histoire récente de l'Ontario et de l'Alberta . . . . .	12
Ontario . . . . .	12
Alberta . . . . .	12
II. Pourquoi l'alourdissement fiscal gêne la croissance . . . . .	14
Coûts économiques des taxes . . . . .	14
Difficulté supplémentaire pour le Québec : la dette . . . . .	15
À long terme . . . . .	16
Révolte des contribuables et fiscalité induite ( <i>supply-side</i> ) . . . . .	16
Fiscalité et libre-échange . . . . .	17
Coût politique des taxes : plus que de simples transferts . . . . .	18
Logique politique . . . . .	18
Groupes d'intérêt . . . . .	19
En matière de fiscalité . . . . .	20
Course aux faveurs et croissance . . . . .	20
III. État des fiscalités canadienne et québécoise . . . . .	21
Fiscalité canadienne . . . . .	21
Fiscalité québécoise . . . . .	23
Mesure globale du poids relatif de la fiscalité québécoise . . . . .	25
Fiscalité et recul du Québec . . . . .	27
IV. Pour l'allègement généralisé du fardeau fiscal ou plaider pour rationner les gouvernements . . . . .	29
Fondements conventionnels à la fiscalité générale : les coûts économiques de la fiscalité . . . . .	29
Fondements de l'opposition aux taxes générales : gonflement de l'État . . . . .	30
Vérification empirique . . . . .	30
Aménagement fiscal dans un monde politisé : rationner l'État pour en réduire la taille . . . . .	31
État minimal discriminatoire . . . . .	32
État maximal, mais non discriminatoire . . . . .	32
Régime effectif . . . . .	34
V. Préceptes institutionnels pour restaurer la croissance et l'ordre non discriminatoire . . . . .	35
Règles semi-constitutionnelles . . . . .	35
1. Super-majorités et référendums populaires . . . . .	36
2. Rétrécir l'assiette accessible au fisc par des taxes inefficaces . . . . .	36
3. Implantation de services substitués aux monopoles publics . . . . .	36
4. Fiscalité proportionnelle . . . . .	37
5. Abaissement des taux marginaux pour tous . . . . .	37

6. Ne jamais tolérer la fermeture d'une échappatoire ou l'adoption d'un péage ou tarif, qui ne soient compensées par l'allègement des taxes plus générales . . . . .	38
7. Pleine indexation des revenus et des crédits . . . . .	38
Prescriptions spécifiques . . . . .	39
En matière d'impôt sur le revenu personnel. . . . .	39
En matière de taxes sur les gains de capital . . . . .	39
En matière d'impôt sur les profits des sociétés . . . . .	39
À propos des auteurs . . . . .	40

Jean-Luc Migué, président, conseil scientifique, Institut économique de Montréal

Michel Boucher, professeur, École nationale d'administration publique, Québec

# *Fiscalité des Québécois et croissance*

## Résumé

Cet essai s'emploie à définir une philosophie fiscale, fondée sur le principe de la généralité des lois, qui doit présider à une économie prospère et respectueuse de l'individu.

Les gouvernements canadiens exercent sur l'économie canadienne une ponction supérieure à celle de toute autre période antérieure, à l'exception de la deuxième guerre mondiale. La famille canadienne moyenne verse plus de 46 % de son revenu en taxes, contre 33 % en 1961. Le compte de taxe de la famille canadienne s'est alourdi de 1 286 % depuis 1961, pour absorber à lui seul plus de ressources que les trois composantes des dépenses essentielles combinées que sont le logement, l'alimentation et le vêtement. Des quatre pays avec lesquels on commerce le plus, c'est au Canada que l'ensemble du fardeau fiscal s'est le plus appesanti au cours des trois dernières décennies. Le seul impôt sur le revenu a augmenté deux fois plus qu'aux États-Unis.

Là où le Canadien moyen verse 86,79 \$ en taxes de toutes sortes, et l'Ontarien 93,16 \$, le contribuable québécois est allégé de 100,00 \$. L'Américain de son côté n'est affligé que d'un fardeau de 76,22 \$. Il n'y a guère que le Français et l'Italien moyen, de tous les habitants du G-7, qui portent un fardeau plus lourd. Le jour J de l'année où les Québécois cessent de travailler pour les gouvernement tombe le 6 juillet. Les Québécois sont bons derniers au Canada en cette ma-

## Executive Summary

This essay seeks to set out a taxation philosophy based on the generality principle conducive to growth for the economy and to respect for the individual.

Governments in Canada draw heavily on the productive resources of the economy, more so actually than at any time in the history of the country except during World War II. The average Canadian family pays out more than 46 % of its income in taxes, as opposed to 33 % in 1961. Its total tax bill shot up more than 1,286 % since 1961 and it now accounts for more of the average Canadian budget than shelter, food, and clothing combined. Of the four countries with which we trade most, it is in Canada that the overall burden of taxation has risen the most over the last three decades. Income taxes for their part have climbed at twice their rate of increase in the US.

For every \$86.79 that the average Canadian has to part with to support governments, the average Quebecker is asked to contribute \$100. For his part the average American is afflicted with a tax burden of less than \$76.22. Of all the inhabitants of the G-7 countries, only the Italian and the French carry a heavier burden. The tax freedom day of the year, when Quebeckers stop working for their governments falls on July 6. They trail the residents of all other provinces in that respect since 1985. These overall conditions bring them the unenviable record as the most heavily taxed residents in North America. *Consideration of the various options available to Quebec and their reasonable evaluation from the standpoint of growth,*



Institut économique  
de Montréal

tière depuis 1985. Le territoire le plus lourdement taxé d'Amérique du Nord. *L'abaissement généralisé (plutôt que ciblé) des taxes, et même l'affectation de tous les surplus budgétaires à la compression des taxes, de préférence au gonflement des dépenses ou même au remboursement de la dette, déclencherait une véritable explosion de prospérité retrouvée.*

Le taux marginal d'imposition le plus élevé s'inscrit à 51,7 % au Québec, sur un revenu de 63,500 \$. Ce taux spoliateur se compare à un taux de 44,7 en Alberta, de 45 en Ontario et de 43,7 (sur un revenu de 425 000 \$) dans l'État de New York. *Les taux marginaux doivent baisser pour tous. Cette prescription est particulièrement pressante pour les bas revenus qui subissent des taux spoliateurs supérieurs à 100 %, et qu'on dissuade souvent de s'intégrer à l'économie du travail elle n'est pas moins impérieuse pour les taux les plus élevés qui s'appliquent à partir de 63 500 \$.*

Du côté de la fiscalité des entreprises, les taux d'imposition des profits s'inscrivent à 44 % au Canada, à comparer à 34 % dans les 47 pays retenus par le 1999 *World Competitiveness Yearbook*. Le taux est de 39 % aux États-Unis. Si on combine les taxes sur le capital et sur la propriété des entreprises, la position du Canada est presque la plus mauvaise au monde, à 4 % du PIB. C'est au Québec que cette forme de fiscalité (taxe sur le capital) pèse le plus lourd. *L'allègement de la fiscalité des entreprises s'impose donc, surtout des entreprises non manufacturières et novatrices qui se retrouvent en position défavorable vis-à-vis leurs contreparties américaines et celles d'autres pays.*

La résorption du déficit canadien s'est faite essentiellement (pour les 2/3) par la hausse du fardeau fiscal. Et le gros de cette manne fiscale provient de l'impôt sur les revenus, dont le produit s'enfle automatiquement par le subterfuge frauduleux de la non indexation des déductions et des revenus monétaires. *Il faut implanter sans restrictions la pleine indexation des revenus et des crédits. Cette taxe sournoise appelée non-indexation (au Québec) et désindexation (au fédéral, 1986) a valu un appesantissement fiscal de plus de un milliard \$ par année au seul gouvernement fédéral.*

## Coûts économiques des taxes et croissance

Les taxes ralentissent la croissance à long terme; en fait la fiscalité tue la prospérité. La relation qui relie croissance et taille de l'État révèle qu'une baisse de 10 points (% du PIB) des taxes s'accompagne d'une hausse approximative de un point (%) de la croissance. Au total, le budget de dépenses publiques explique 42 % des variations de croissance entre les pays

*weigh heavily in favour of a general, substantial alleviation of the tax burden, in preference even to debt reduction and certainly to further spendings.*

The top marginal tax rate in Quebec stands at 51.7 % on a taxable income of \$63,500. This compares with a rate of 44.7 % in Alberta, of 45 % in Ontario and of 43.7 % (on an income of \$425,000) in the state of New York. *Marginal tax rates should be cut for everyone. This is a pressing need even for low-income workers now some times hit by above-100 % rates and thus kept away from the labour market.*

As regards business taxes, at 44 % tax rates on profits in Canada are heavier than the 34 % registered on average in the 47 major economies examined in the 1999 *World Competitiveness Yearbook*. The comparable rate is 39 % in the United States. When combined with other taxes on capital and business property, effective tax rates on business in Canada stand among the worst in the world, at 4 % of GDP. Among the provinces, Quebec imposes the heaviest tax burden on capital. *Business tax cuts are also urgent, especially for non-manufacturing and innovating firms now at a disadvantage vis-a-vis their US and other foreign counterparts.*

Elimination of the Canadian deficit resulted mostly (2/3) from higher taxes. A high proportion of this tax burden originated from the income tax, through the automatic and insidious action of bracket creep. Following de-indexation of exemptions and incomes some twelve years ago, revenue from the income tax kept flowing in even as inflation fell below 3 %. *Full indexation of income and credits is urgent. This insidious tax by bracket creeps has brought an additional burden worth \$1 billion per year to the federal government alone.*

## The economic costs of taxes

Theory and observation both confirm that taxes hamper growth. The regression line relating growth with the size of government across OECD countries shows that a 10-point increase in government expenditures as a share of GDP results in approximately a 1 percentage point reduction in GDP growth. Overall government budgets explain 42 % of the variations observed in economic growth between countries. This relationship is illustrated in Canada by the recent prosperity in Ontario and Alberta and the corresponding anaemic growth in Quebec and British Columbia. Ontario alone accounted for 381,600 new jobs between 1995 and 1998, or 46.5 % of total Canadian jobs created, while the number of jobs created in Quebec stagnated at 123,000, or 15 % of the overall total.

It is estimated that a one-dollar rise in the tax burden in Quebec results in a loss of 99 cents in pri-

de l'OCDE. Relation illustrée au Canada par la prospérité relative de l'Ontario et de l'Alberta; et, négativement, par le dépérissement du Québec et de la Colombie Britannique. L'Ontario comptait 381 600 emplois de plus en 1998 qu'en 1995; c'est 46,5 % de toutes les créations d'emplois canadiens. Pendant la même période, la création d'emplois observée au Québec dépasse tout juste les 123 000, soit 15 % de tous les emplois canadiens.

Toutes les taxes exercent des effets dépressifs sur l'économie, parce que toutes affectent de façon négative les incitations des agents économiques à travailler (chômage durable), à épargner, à investir, à prendre des risques (sous-performance des bourses canadiennes) et à innover. On estime qu'au Québec une augmentation de un dollar du fardeau fiscal entraîne une baisse de 99 cents de la production et donc des revenus de l'économie privée.

Cet impact des taxes est si réel qu'il a donné lieu à la courbe Laffer. À partir d'un certain poids fiscal, que le Québec a peut-être atteint, il se peut que les rentrées fiscales diminuent en raison de l'évasion fiscale, et du refus des gens de s'engager dans des activités productives. En dépit de la baisse de taxes que l'Ontario a votée depuis 1995, le revenu du gouvernement est en hausse de 9 % et le déficit provincial décline. L'observation d'une économie souterraine florissante, les multiples détours empruntés pour éviter les taxes de vente, l'hésitation à faire du surtemps déclaré, la faible attraction du Canada pour les capitaux nationaux et étrangers, ainsi que la fuite des capitaux vers les paradis fiscaux quand ce n'est pas l'émigration des citoyens les plus riches et les plus talentueux, tout tend à suggérer qu'au Canada, et au Québec en particulier, la baisse des taxes élèverait les rentrées fiscales et pourrait même comprimer le déficit.

## Coûts politiques des taxes

Dans une version de la *Loi de Parkinson*, les dépenses publiques augmentent pour rejoindre les revenus. « Qu'on leur donne l'argent; ils ne manqueront pas de le dépenser ». L'analyse et l'histoire récente d'ailleurs attestent que la façon de freiner les instincts du gouvernement, c'est de le rationner dans ses revenus.

Dans la vision conventionnelle, le gouvernement recherche le bien commun et prélève juste assez de taxes pour y pourvoir. Quand on abandonne ce postulat désinstitutionnalisé, on réalise que les gouvernements réels s'emploient surtout à opérer des transferts politiquement inspirés entre les individus et les groupes. Il faut présumer alors que les exigences fiscales sont infinies. Pour s'en convaincre, on n'a qu'à observer le fourmillement des intérêts qui grouillent autour

vate production and income. The increasing costs of higher taxes stem from the fact that they impact negatively on the incentives to work (permanently high unemployment), to save, to invest, to take risks and to innovate (underperformance of Canadian stock exchanges).

Taxes can only get so high before the tax collector loses revenue to evasion and avoidance by refusal to earn extra income (the Laffer curve). Ontario's revenue have risen by 9 % between 1995-96 and 1998-99, as income taxes were cut by 30 %. Discontent, cheating, emigration of some of the most talented individuals and underground economic activity have spread in response to high taxes. After the advent of NAFTA, domestic and foreign investors are more sensitive to relative tax and regulatory burdens, because they can more easily transfer their resources and their person. Quebec might well be in the declining portion of the Laffer curve.

## The political costs of taxes

In a version of Parkinson's law, government expenditures rise to meet income. "Give them the money and they will spend it". This saying has recently received empirical support. If that is true, lowering taxes to starve an expenditure-prone government is the first option. In the conventional, benevolent-despot view of the state, governments seek the common good and raise just enough taxes to finance the necessary expenditures. Once this naive assumption is rejected, we are left with a process of political entrepreneurship in the service of transferring wealth rather than creating it. Revenue needs of government become insatiable. As a case in point, consider the number of interest groups swarming around the Treasury to share in a fiscal dividend that is not even realised. But as this rent-seeking process unfolds, resource displacement toward redistributive activities slows down growth and prevents the economy from attaining its full potential.

*Therefore, constitutional or semi-constitutional rules should constrain legislators to obtain the support of supermajorities before raising taxes or to receive the consent of the voters in a referendum, as proposed in New Brunswick, Manitoba and Alberta and as is the rule in Switzerland. No loopholes should be closed or fees for services set without compensating general tax cuts. The suspicious ardour with which Quebec is pursuing tax cheaters has meant an increased tax load of \$2.7 billion on the economy and not a penny's worth of cut to the population of honest people. In the long term, once tax-constraining rules are in place and following Alberta's example, a flat rate system would be most conducive to growth.*



du Trésor public pour s'approprier le « dividende fiscal » qui n'est même pas encore réalisé. Le déplacement des ressources vers les activités redistributives retarde la croissance et empêche l'économie de réaliser son plein potentiel. Il faut en conséquence *imposer au législateur d'obtenir des super majorités plutôt que de simples majorités à l'assemblée législative pour hausser les taxes, ou exiger de tout futur gouvernement qu'il obtienne l'approbation des votants, comme le propose le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et l'Alberta, ou encore qu'il procède par référendums populaires (comme en Suisse).*

*Il faut aussi ne jamais tolérer la fermeture d'une échappatoire ou l'adoption d'un péage ou tarif, qui ne soient compensées par l'allègement des taxes plus générales. L'assiduité du Québec à poursuivre les fraudeurs nous a valu un alourdissement fiscal de 2,7 milliards\$, et pas un sou d'allègement pour le reste des honnêtes gens. À long terme, une fois mises en place les contraintes limitant le gonflement de l'État et à l'exemple du gouvernement albertain, les exigences de la croissance nous invitent à tendre vers la taxe proportionnelle sur le revenu.*

## Implantation de services substitués aux monopoles publics

Par suite de la hausse prévisible de la demande de services (vieillesse de la population, hausse du revenu, évolution de la technologie médicale) aujourd'hui offerts en exclusivité par les gouvernements, la consigne d'allègement prononcé des taxes doit être assortie d'une condition. *En même temps qu'ils se retirent de la production de services en monopoles publics, les gouvernements doivent, à l'exemple de la plupart des pays, ouvrir la voie à l'implantation de substitués privés, en particulier dans les services de santé, de retraite et d'éducation.* En favorisant ainsi la croissance d'une capacité supplémentaire privée, ces pays sont parvenus à atténuer la pression des coûts sur le régime public; la qualité des soins et la multiplicité des choix y ont gagné, tandis que les files d'attente se sont raccourcies. L'abolition des monopoles publics enrichirait les Québécois.

## Containing Public Monopolies

*If we are to succeed in reversing the trend toward big government, high taxes and slow growth, a necessary condition would be to remove from the public monopoly those items that are actually insurance schemes and put them on a competitive market footing.* Projected budget surpluses offer a golden opportunity to contain three inefficient and burdensome public monopolies or quasi-monopolies: the public pension plan, the medicare black hole and the education monopoly. An aging population means that the current public pension plan and medicare are sure to outstrip the growth of tax revenues at existing tax rates. In encouraging the growth of parallel suppliers in the private sector most countries have been able to alleviate the cost pressures on the public sector. Service quality has improved and consumers' choice has increased while queueing has eased.

# Présentation

**L**e secteur public, au Québec comme dans l'ensemble du Canada, pratique sur l'économie une ponction plus lourde qu'à toute autre époque de l'histoire, à l'exception de la deuxième guerre mondiale. Pour l'ensemble des gouvernements, la part de l'économie que la fiscalité, à elle seule, extrait au Canada passait de 15 % en 1926, à 23 % en 1950, à 34 % en 1970 et à plus de 42 % en 1995. Semblable prélèvement ne peut pas ne pas exercer un impact déterminant. La fiscalité est l'un des principaux instruments grâce auxquels l'État continue à pratiquer l'engineering social. Elle constitue toujours l'une des composantes indissociables de l'État providence. L'objet de cet essai est précisément de mesurer l'ampleur de ce conditionnement fiscal sur l'économie, notamment sur son taux de croissance à long terme.

Nous ferons d'abord un survol des faits connus sur la relation entre la fiscalité et la croissance des économies nationales. Dans la deuxième section, nous chercherons à expliquer pourquoi, aux yeux de l'analyse, les taxes exercent une incidence si négative sur l'économie. Nous brosserons, en troisième lieu, un tableau de l'état actuel de la fiscalité canadienne, et de la fiscalité québécoise en particulier. Nous consacrerons la quatrième section à définir la philosophie fiscale, fondée sur le principe de la généralité des lois, qui doit présider à une économie prospère et respectueuse de l'individu. La cinquième et dernière section s'emploiera à traduire cette philosophie en préceptes propices à un aménagement institutionnel et fiscal désirable.

# I. Fiscalité et croissance: analyse empirique<sup>1</sup>

**D**ans les 23 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), au cours de la période allant de 1960 à 1996, l'observation révèle une relation nettement négative entre la croissance annuelle du PIB réel d'un pays et la taille de son gouvernement. Ainsi dans les années et les pays où les dépenses publiques s'inscrivaient à moins de 25 % du PIB, le taux de croissance moyen atteignait 6,6 % entre 1960 et 1996. À mesure que la place de l'État s'élargit, le taux de croissance ralentit, sans exception, pour tomber à 1,6 % dans les pays et les années où les budgets publics atteignent plus de 60 %. En fait la ligne de régression qui relie croissance et taille de l'État révèle qu'une baisse de 10 points (% du PIB) des dépenses publiques s'accompagnerait d'une hausse approximative de un point (%) de la croissance économique.<sup>2</sup> Au total le budget de dépenses gouvernementales explique 42 % des variations de croissance économique entre les pays de l'OCDE.

Une simulation récente faite par Chao et Grubel<sup>3</sup> fait ressortir les effets bénéfiques qu'exercerait la réduction du fardeau fiscal pour le Canada dans les cinquante prochaines années. Le point de départ de cet exercice est qu'une diminution de un point du ratio dépenses gouvernementales/revenu national entraîne une hausse du taux de croissance de 0,74 %. Si donc la part des dépenses gouvernementales dans le revenu national était restée constante à 34 pour cent comme au début des années soixante, l'économie canadienne aurait réalisé un taux moyen de croissance de 3,7 % plutôt que le 3 % observé au cours de la période de 1926 à 1996. Bref une réduction de 29 % des dépenses gouvernementales susciterait une hausse de 22 % de l'activité économique.

Soit dit en passant, la lourdeur du fardeau fiscal n'explique pas toutes les variations internationales de progrès, parce que la fiscalité n'est qu'un élément d'un ensemble de conditionnements associés aux libertés économiques.<sup>4</sup> Là où les droits de propriété et la li-

berté de choisir sont protégés, les marchés modérément libres et le fardeau réglementaire et fiscal léger, le taux de croissance est élevé et l'innovation florissante. Là où le fardeau fiscal, le poids réglementaire (réglementation du marché du travail, restriction au commerce) et l'instabilité politique sont grands, le progrès économique ne s'observe pas. Le choix est statistiquement net : croissance et prospérité pour tout le monde par le marché et l'ouverture au monde, ou pauvreté permanente par l'égalitarisme et le redistribu-tionnisme d'État.

Phénomène encore plus frappant, l'observation empirique enseigne que, même dans les six observations qui correspondent à des situations où la taille de l'État n'atteignait pas les 20 % du PIB, les dépenses publiques de ces pays semblent excéder le niveau qui maximiserait la croissance économique. En d'autres termes, on ne connaît pas de contextes historiques où les budgets publics aient été bas au point de gêner la croissance.<sup>5</sup>

1. Les résultats généraux présentés dans ces lignes sont tirés principalement de l'étude la plus exhaustive menée par J. Gwartney, R. Holcombe et R. Lawson, *The Size and Functions of Government and Economic Growth*, Washington, DC, Joint Economic Committee, 1998, condensée dans «The Scope of Government and the Wealth of Nations», *The Cato Journal*, vol. 18, automne 1998, p. 163-90. Une récente étude de William Mackness dégage des conclusions semblables : *Canadian Public Spending: The Case for Smaller More Efficient Government*, Vancouver, The Fraser Institute, 1999. On peut aussi consulter Herbert Grubel (sous la direction de), *How to Use the Fiscal Surplus: What Is the Optimal Size of Government?*, Vancouver, The Fraser Institute, 1998.
2. L'équation qui décrit cette relation se lit comme suit : Croissance =  $7,14 - 0,10G$ , où  $G$  désigne le ratio entre les dépenses publiques et le PIB.  $R^2 = 0,42$ .
3. J. C. Chao et H. Grubel, «Optimal Levels of Spending and Taxation in Canada», *How to Use the Fiscal Surplus* [sous la direction de Herbert Grubel], Vancouver, The Fraser Institute, 1998.
4. James Gwartney, Robert Lawson et Walter Block, *Economic Freedom of the World: 1975-90 and 1998/99, Interim Report*, Vancouver, Fraser Institute, 1996 et 1998.
5. On notera que ces résultats sont plus forts encore que ceux qu'on avait obtenus dans des études antérieures, qui tendaient à révéler l'existence d'un point d'inflexion autour de 30 %-35 % du PIB. Déjà en 1983, une étude de la Banque Mondiale (Keith Marsden, «Links Between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence», *Staff Paper No. 605*, Washington, D. C., Banque Mondiale, 1983) établissait que plus un pays est lourdement taxé, plus son taux de croissance est faible, moins il investit et moins sa productivité s'élève. Dans une étude de 1995 pour le compte du FMI (Vito Tanzi et Ludger Schuknecht, «The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries», *IMF Working Paper*, Washington, D. C., décembre 1995), deux auteurs montraient qu'au delà de 30 % du PNB les dépenses publiques génèrent de moins en moins de bénéfices marginaux. Même mesurés à l'aune suspecte de l'indice de développement humain proposé par les Nations Unies, les bénéfices des dépenses publiques au-delà de 30 % sont nuls et n'ajoutent rien au bien-être de la population. Au-delà de ce niveau, elles exercent en fait un impact négatif sur la croissance et l'innovation. Parmi les quelque deux douzaines d'économies examinées, celles dont la taille des gouvernements environnait les 50 % en 1990 ont connu un taux de croissance de 2,6 % et un taux de chômage de 6,1 % depuis 1960. Là où la part de l'État s'est maintenue en deçà de 35 %, la croissance avait gardé une moyenne de 3,3 % et le chômage, une moyenne de 4,2 %. Les dépenses publiques qui dépassent les 35 % n'ont de plus aucun effet favorable sur les indices conventionnels de bien-être, telles l'espérance de vie, la mortalité infantile, la fréquentation scolaire.

Comparons maintenant les économies qui ont été témoins des plus fortes hausses dans la taille des gouvernements aux pays où la hausse a été le plus faible. Ainsi aux États-Unis, en Irlande, au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Islande, la part du secteur public a gagné moins de 15 points, de 28,9 % du PIB en 1960 à 39,1 % en 1996. En contrepartie, la part de l'État a gagné près de 25 points dans les six pays suivants de l'OCDE : l'Espagne, le Portugal, la Grèce, la Finlande, la Suède et le Danemark. Elle est passée en fait de 21,8 % en 1960 à 54,5 % en 1996.

Or, s'il est vrai que les deux groupes ont connu une expansion de leur secteur public et une baisse consécutive de leur croissance, on doit noter que la chute du taux de croissance économique s'est avérée sensiblement plus prononcée dans les économies à forte expansion du secteur public, soit de -5,2 (de 6,4 % à 1,2 %) dans ce dernier cas, contre -1,6 (de 4,3 % à 2,7 %) pour les pays à faible croissance de l'État.

Autre fait significatif à souligner : les cinq économies qui, en 1960, faisaient le plus de place à l'État (28,9 %) étaient précisément celles qui en laissaient le moins à la fin de la période (39,1 % en 1996) et l'inverse s'observait pour les six pays qui, en 1960, réservaient la plus mince part de l'activité au gouvernement (21,8 % à 54,5 %). Or le taux de croissance économique des cinq premières est passé de 4,3 %, en dessous de la moyenne (5,5 %) de l'OCDE en 1960-65, à 2,7 %, au-dessus de la moyenne de l'OCDE (1,9 %) en 1996. À l'inverse le taux de croissance économique du deuxième groupe, supérieur à la moyenne en 1960-65 (6,4 % vs 5,5 %), était tombé sous la moyenne en 1996 (1,2 % vs 1,9 %). En un mot, quelle que soit l'époque, lorsque la taille de l'État s'inscrivait sous la moyenne des pays de l'OCDE, les pays concernés réalisaient un taux de croissance de l'activité supérieur à la moyenne. Dans le cas contraire, les économies périlcliaient à un taux inférieur à la moyenne.

Notons enfin une dernière relation entre la taille de l'État et l'investissement dans l'économie concernée. On observe en effet que les dépenses publiques agissent comme une sorte de frein à l'investissement via les mécanismes examinés ci-dessous. Empiriquement, une hausse de 10 points de la part des dépenses publiques dans l'économie entraîne une baisse de

1,6 point du taux d'investissement. Pas étonnant, dès lors, que la croissance à long terme en souffre.

### Et si l'État rétrécissait ?

La dernière relation que nous voulons établir porte sur les situations où exceptionnellement certains pays ont connu un rétrécissement de leur État. Même en cette ère d'explosion généralisée des taxes et des dépenses publiques, il se trouve en effet quelques périodes et économies isolées ayant procédé à des compressions significatives des budgets publics, notamment en Irlande, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande.

Si la part du secteur public gonfle en Irlande de 28 % du PIB à 52,3 % entre 1960 et 1986, le mouvement se renverse durant la période 1987-1996, au cours de laquelle la part des dépenses publiques chute de 52,3 % à 37,7 %, soit une compression de 14,6 points. Or, de 1960 à 1977, période où la taille du secteur public grandit de 28 % à 43,7 %, le taux de croissance de l'économie s'inscrit à 4,3 % par année. Il décline à 3,4 % pendant la période de 1977 à 1986, où l'expansion du secteur public se poursuit pour atteindre 52,3 %. Mais au cours de la décennie récente de rétrécissement de l'État, le taux de croissance annuel remonte à 5,4 %.

L'expérience de la Nouvelle-Zélande n'est pas moins révélatrice. Entre 1974 et 1992, la part du gouvernement dans l'économie monte de 34,1 % à 48,4 %, ce qui entraîne un taux de croissance économique de 1,2 % dans ce pays. Au cours des années 1992 à 1996, le gouvernement choisit de changer d'orientation ; de 48,4 % qu'il consacrait aux dépenses publiques en 1992, il choisit de réduire cette part à 42,3 % en 1996. Comme par enchantement, le taux de croissance économique de ce pays passe de 1,9 % avant 1992 à 3,9 % par la suite.

La dernière illustration nous est fournie par la Grande-Bretagne. La part de l'État dans ce pays passe de 32,2 % en 1960 à 47,2 % en 1982. À 2,2 %, le taux de croissance anémique de cette période a donné naissance à l'expression « mal britannique » pour désigner la piètre performance de ce pays. Or, entre 1982 et 1989, la part du gouvernement chute de 6,5 points pour tomber à 40,7 %. Consécutivement, le taux de



*Le compte de  
taxe de la  
famille cana-  
dienne s'est  
alourdi de  
1 286 %  
depuis 1961.*

*Le seul impôt  
sur le revenu a  
augmenté  
deux fois plus  
qu'aux  
États-Unis.*



croissance économique remonte de 2,2 % à 3,7 %. Ce dossier, forcément mince dans un monde d'explosion des taxes, n'en suggère pas moins qu'un renversement de la tendance fait espérer l'accélération retrouvée de la prospérité.

Un dernier commentaire s'impose sur l'impact de réductions des dépenses publiques. Certains critiques craignent que, si le gouvernement réduit le niveau des dépenses, les citoyens bénéficiaires ne prennent pas la relève par leurs propres dépenses. Il pourrait en résulter, craint-on, une récession économique. Des recherches récentes sur le sujet suggèrent que cette appréhension n'est pas fondée. Dans une étude de deux pays européens, qui porte sur les années 80, les économistes Giavazzi et Pagano (1990)<sup>6</sup> découvrent que les pays dont les gouvernements avaient opté pour une réduction permanente des dépenses gouvernementales ont vu la consommation et le revenu national progresser plutôt que diminuer. Selon eux, une diminution des dépenses transmet aux consommateurs le message essentiel que le fardeau des taxes s'allègera dans un proche avenir. Sensibles à l'éventualité prochaine de cette aubaine, les consommateurs augmentent leurs dépenses.

## Application à l'histoire récente de l'Ontario et de l'Alberta

### Ontario

L'Ontario a choisi d'alléger le fardeau fiscal depuis 1995 en abaissant en deux étapes l'impôt sur le revenu personnel, mais aussi en multipliant échappatoires, exemptions et crédits de toute sorte. Le taux marginal maximum d'imposition du revenu individuel, probablement le plus néfaste à la croissance, a été abaissé. Quels ont été les impacts présumés de ces initiatives ?

Il y a eu d'abord hausse marquée de l'emploi. L'Ontario comptait 381 600 emplois de plus en 1998 qu'en 1995, soit 5 612 900 contre 5 231 300 (voir le tableau 1). Et le taux d'augmentation de l'emploi dans cette province l'emportait sur le reste du Canada. En fait, c'est 46,5 % de toutes les créations d'emplois canadiens qui sont allés à l'Ontario. Pendant la même période, la création d'emplois observée au Québec dépasse tout juste les 123 000, soit 15 % de tous les emplois canadiens. Et la situation se détériorait récemment : la part québécoise des emplois qui se chiffrait à 22,4 % en 1995, n'atteignait plus que 17,4 % en 1998. Au cours des six premiers mois de 1999, ce n'est pas

**Tableau 1**  
Création d'emplois, 1994-1998

Années	Québec	Ontario	Canada	Qué./ Canada	Ont./ Canada
	ooo	ooo	ooo	%	%
1995/94	47,9	71,3	213,8	22,4	33,4
1996/95	8,5	79,4	170,7	4,97	46,5
1997/96	47,7	102,2	264,4	18,0	38,7
1998/97	67,2	200,0	385,8	17,4	51,8
94 à 98	171,3	452,9	1034,7	16,6	43,8
95 à 98	123,4	381,6	820,9	15,0	46,5
1999 : 6 mois		-32			

Source : Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active, 1998*.

moins de 32 000 emplois nets que le Québec a perdus.

En dépit de l'addition nette de 317 600 personnes à la main d'œuvre ontarienne, le nombre de chômeurs y a diminué en termes absolus et le taux de chômage est tombé de 8,7 % en 1995 à 7,2 % en 1998. Cette évolution confirme ce que l'observation universelle établit : il n'y a pas de relation entre le mouvement de la population active (personnes qui ont un emploi ou en cherchent un) et le taux de chômage. Les économies qui créent le plus d'emplois sont aussi celles qui en détruisent le plus.

Sous-produit assuré de la prospérité et de la création d'emploi, la population dépendante de l'assistance sociale a décliné radicalement, de 374 478 pour être précis. La province ne compte plus que 250 482 assistés. Depuis la mise en place de la réforme du régime, c'est près de 600 000 bénéficiaires d'assistance qui ont participé au programme de *workfare*. Ce progrès remarquable a valu aux contribuables une économie de 2,8 milliards \$ depuis 1995.

En dépit de la baisse des taux d'imposition, le revenu du gouvernement ontarien est en hausse de 9 % de 1995-96 à 1998-99 et le déficit provincial décline.

### Alberta

L'Alberta a une fois de plus déclaré un surplus budgétaire et un allègement fiscal supplémentaire de quelque 500 millions \$, le printemps dernier. Cette province se distingue du Québec notamment par la croissance du revenu par habitant, par le niveau enviable des investissements, par la hausse de sa producti-

6. Giavazzi, Francesco and Marco Pagano, «Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries», *NBER Macroeconomics Annual*, New York, NBER, 1990.

tivité et par la succession de ses surplus budgétaires annuels. En dépit de l'affaissement des prix du pétrole, l'Alberta affiche un taux de croissance de loin supérieur à celui du Québec au cours de la dernière décennie. Le revenu disponible, qui mesure le revenu des gens après les taxes, a gagné 70 % depuis 1993 en Alberta. Un sondage mené auprès des gestionnaires de portefeuilles canadiens en 1998<sup>7</sup> confirmait que le Québec et la Colombie Britannique offraient le climat le plus défavorable aux investissements, tandis que l'Ontario et l'Alberta s'avéraient les plus accueillants. Seulement cinq pour cent des répondants avaient une opinion favorable du Québec; trois pour cent de la Colombie Britannique. L'Ontario et l'Alberta recevaient l'opinion favorable de quatre-vingt-un et soixante-treize pour cent respectivement. Parmi les raisons invoquées pour décrire le climat si défavorable

du Québec, les répondants soulignent la fiscalité, la réglementation du travail et de l'activité en général. La perspective d'une séparation joue aussi contre le Québec. L'ensemble de ce conditionnement a reçu un nom dans le monde financier; on l'appelle le *Quebec factor*.

Or, là où les différences sont le plus marquées entre les deux provinces, c'est en matière fiscale et budgétaire. On ne peut douter, à la lumière de la théorie de la croissance exposée ci-dessus, que le rétrécissement de la taille et du coût du secteur public sont pour beaucoup dans la performance économique supérieure de l'Alberta. La province en est à son quatrième surplus budgétaire; sa dette est inférieure à ce qu'elle était en 1990; le ratio dette/PIB s'inscrit aujourd'hui à 13 %, contre 28 % au Québec.

---

7. *Survey of Senior Investment Managers*, Vancouver, The Fraser Institute, printemps 1998.

## II. Pourquoi l'alourdissement fiscal gène la croissance

### Coûts économiques des taxes

**L'**expansion de la taille de l'État s'accompagne donc d'impacts négatifs sur l'économie. Quels sont les fondements de ce corollaire que dégage l'analyse économique ? La première raison en est que toutes les taxes exercent des effets dépressifs sur l'économie, parce que toutes affectent de façon négative les incitations des agents économiques. Bien que ces effets varient suivant le type de taxes, toutes imposent des coûts économiques, ou pour reprendre l'expression des économistes, un « fardeau excédentaire », c'est-à-dire excédentaire au revenu que le fisc obtient ou au transfert de revenu qui passe de l'économie privée à l'économie publique.

Les taxes rompent à des degrés divers le lien vital entre l'effort et la rémunération. Les gens privés du loisir de garder le fruit de leur travail et de leurs efforts participent moins à l'activité et donc l'activité générale en souffre. À titre d'illustration, rappelons que les taxes sont susceptibles de modifier les choix des agents économiques entre le loisir et le travail. On découvre que la participation des conjoints au marché du travail est particulièrement sensible à la variable fiscale.<sup>8</sup> Il peut en aller ainsi du choix entre la consommation immédiate et l'épargne, entre les différentes formes de rémunération ou de placement, ou d'investissement, entre les modes d'organisation et de financement de l'entreprise ou des ménages, entre les lieux d'exercice d'une occupation, entre les types de biens et services de consommation, entre le travail au noir et les autres formes d'activité. Le gaspillage prend la forme de baisse de l'offre de travail, de substitution d'activités non taxées (bricolage) au travail extérieur, de préférence pour les avantages sociaux soustraits au fisc, de refus des promotions, de vente différée d'actifs ayant acquis une plus-value, d'investissement dans les abris fiscaux dont l'habitation, et dans la pratique de l'évasion fiscale. Les plus riches peuvent aussi déplacer leurs capitaux, leur consommation, leur entreprise et, ultimement, leur personne à l'étranger. Notons enfin que notre régime fiscal incorpore une multitude de privilèges fiscaux en faveur de certaines activités qui sont sources de gaspillage. Par exemple, une étude de Suret montre que le taux de rendement des investissements faits par le Fonds de solidarité des travailleurs

du Québec est très faible et que seuls les crédits d'impôt fédéral et provincial peuvent en expliquer l'existence.<sup>9</sup>

C'est la richesse générale qui perd à cette course à la protection contre le fisc. Songeons à la rigidité qu'introduit la taxe sur les gains de capital, égale à 40 % au Canada comparativement à 20 % aux États-Unis. Une petite entreprise prospère pourrait songer à déménager ses bureaux, où elle est installée depuis 25 ans, dans des locaux plus appropriés. La vente de la propriété fortement appréciée rapporterait des sommes alléchantes pouvant servir à acquérir les nouveaux locaux de grandeur et de qualité mieux adaptées. Malheureusement, la vente de la propriété actuelle entraînera le partage de 40 % du produit avec le fisc canadien et québécois. Bien qu'inadaptés aux besoins actuels et donc inefficaces, les locaux présents seront gardés. Autre méfait de cette forme de fiscalité, la taxe sur les gains de capital représente en fait une forme de double taxation du rendement des investissements, puisque la plus-value d'un actif provient justement des revenus générés par le fisc. En pénalisant le succès, la taxe sur les gains de capital déprime l'économie, l'entrepreneuriat et la croissance. Et nonobstant les allégations du ministre des Finances, Paul Martin, cette fiscalité ne grève pas que les riches ; 65 % des Canadiens qui déclarent des gains de capital gagnent moins de 60 000 \$ par année.

Les nombreuses études de l'incidence des taxes menées en Angleterre, aux États-Unis et en Suède concluent que ce fardeau est lourd et qu'il s'alourdit

8. Résultats condensés dans P. Wallich, « Some Women are more Equal than Others », *Scientific American*, novembre 1995, p. 29.

9. Suret, Jean-Marc, « Le gouvernement du Québec et le financement des entreprises : les mauvaises réponses à un faux problème », *L'État interventionniste* [sous la direction de F. Palda], Vancouver, The Fraser Institute, p. 113-163.

plus que proportionnellement à l'appesantissement fiscal. Ainsi l'économiste américain E. K. Browning<sup>10</sup> fixait entre 34 ou 68 cents le coût économique net d'un dollar supplémentaire de taxe aux États-Unis. S'agissant spécifiquement de l'impôt sur le revenu personnel plutôt que de l'ensemble de la fiscalité américaine, des estimations plus récentes<sup>11</sup> fixent à deux dollars la perte consécutive à la hausse de un dollar de l'impôt. Au Québec, dès 1984, des chercheurs estimaient que le prélèvement de un dollar par l'impôt québécois sur le revenu des particuliers coûtait entre 1,15 \$ et 1,38 \$ de pertes de production privée selon les valeurs attribuées à l'élasticité de l'offre de travail. Dahlby calcule, pour la province de Québec, que le coût supplémentaire d'une augmentation des revenus fiscaux de un dollar s'établissait à 1,78 \$ en 1986 et à 1,99 \$ en 1993. À titre de comparaison, le coût supplémentaire le plus bas pour l'année 1986 était de 1,38 \$ et on l'observait en Colombie-Britannique; et en 1993 à 1,40 \$, cette fois-ci en Alberta. Des inefficacités économiques aussi élevées s'expliquent par les changements de comportement des consommateurs et des producteurs touchés par les taxes et les impôts.<sup>12</sup>

Cette donnée signifie qu'une augmentation de un dollar du fardeau fiscal québécois entraîne une baisse de 99 cents de la production et donc des revenus de l'économie privée. Et c'est le poids tellement plus lourd de la fiscalité québécoise qui explique la disparité entre les différents fardeaux. En se fondant sur l'examen des dossiers de 75 000 contribuables obtenus de Statistique Canada, le Fraser Institute peut calculer que ce sont les plus productifs qui écopent le plus durement de la fiscalité canadienne. Ainsi, bien que le compte de taxe ait augmenté en moyenne de 1 286 %, de 1961 à 1998, le contribuable dont le revenu serait passé de la moitié du revenu moyen en 1961 à deux fois le revenu moyen en 1998 aurait connu un alourdissement fiscal de 5 100 %.<sup>13</sup> C'est donc le succès qui est le plus pénalisé par notre régime fiscal.

### **Difficulté supplémentaire pour le Québec : la dette**

La dette est une taxe différée en ce qu'elle doit être éventuellement remboursée. La question qui hante les esprits et qui sème l'incertitude dans l'économie a trait à la manière dont se fera le remboursement. Sont-ce les contribuables qui auront à en assumer le fardeau ou le gouvernement se montrera-t-il plus efficace en adoptant des façons de réduire les coûts sans diminuer les services? Ce sont les agents économiques actuellement à l'œuvre qui supportent l'incertitude de l'avenir. Chaque investisseur qui fuit présentement la province pour éviter la menace de taxes futures en ralentit le développement économique. Ces investisseurs ne sont pas seulement de riches propriétaires d'usines, mais se composent plutôt de l'ensemble des détenteurs de fonds de retraite. Leur seule façon de contourner le danger est de placer leur argent à l'extérieur de la province.

Comme le montre le tableau 2, les investisseurs qui songent à se lancer en affaires au Québec doivent incorporer à leur calcul les ressources qu'on exigera d'eux pour rembourser la dette; en fait, chaque Québécois doit compter

devoir consacrer un peu plus de 28 % de son revenu annuel au financement de la dette provinciale. Comme le gouvernement persiste dans sa volonté de réduire le déficit principalement par des augmentations de taxes, la ponction à prévoir ne peut que s'alourdir. Une partie de la taxe différée est présentement assumée par les Québécois ordinaires (capital humain) dont la mobilité est moindre que celle du capital financier et physique. Les détenteurs de ces deux derniers types d'actif ont, pour un certain nombre, déjà quitté la province et même le pays, en prévision du taux de taxation alourdi qu'ils peuvent anticiper du seul fait de la dette. C'est le début d'une fuite des cerveaux dont la conséquence ultime sera d'alourdir le fardeau fiscal des moins favorisés par suite de la plus grande mobilité des plus talentueux et des plus riches en capital humain.



*Une augmentation de un dollar du fardeau fiscal québécois entraîne une baisse de 99 cents de la production.*



10. E. K. Browning, « The Marginal Welfare Cost of Taxation », *American Economic Review*, 1987, no. 77, p. 11-23. Aussi condensé dans C. Crook, « The Hidden Cost of Taxes », *The Economist*, 1997, 20 septembre, p. S18.

11. M. Feldstein, *Tax Avoidance and Deadweight Loss of the Income Tax*, Working Paper No. 5055, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 1995.

12. Pour en connaître davantage sur les effets néfastes de la fiscalité sur l'offre québécoise de travail, on peut consulter Thomas Lemieux, Bernard Fortin et Pierre Fréchette, « The Effects of Taxes on Labor Supply in the Underground Economy », *American Economic Review*, 1994, vol. 84, mars, p. 231-254.

13. Michael Walker et Joel Emes, *Tax Facts 11*, Vancouver, The Fraser Institute, 1999.



**Tableau 2**  
*Dettes provinciales en pourcentage  
 du produit intérieur brut*

	Québec	Ontario
1994/1995	30,84	28,82
1995/1996	29,84	31,21
1996/1997	29,41	30,48
1997/1998	28,57	29,98
1998/1999	28,40	30,09

Source : Les discours du budget du Québec et de l'Ontario, 1994/1995 à 1998/1999.

### À long terme

Il faut maintenant ajouter que le coût économique d'une taxe ainsi calculé ne reflète que l'ajustement à court terme des contribuables à la modification de leur assiette imposable, de leur taux d'imposition ou de la structure de l'imposition. La mesure n'incorpore pas les changements ultérieurs qui se propagent dans tout le système en conséquence de la modification initiale. Le coût excédentaire conventionnel d'un prélèvement fiscal sous-estime ainsi les effets à long terme. La mesure dynamique des effets de la taxation sur la croissance serait de beaucoup supérieure à la somme des coûts économiques à court terme. Une analogie peut en faire comprendre le sens. Les coûts à court terme ne sont que des photographies d'une situation donnée, alors que les effets à long terme reproduisent les séquences d'un film. De nombreuses occasions d'affaires, possibilités d'échange et occasions d'améliorer le bien-être ne se réalisent pas en raison des effets inattendus qui découlent des adaptations successives des producteurs et des consommateurs. L'*opportunity cost* à long terme d'un régime fiscal ne cesse de s'accroître en raison des ajustements séquentiels des acteurs économiques aux nouvelles incitations induites par une fiscalité excessive. Le tout se traduit par un taux de croissance économique comprimé par la baisse du volume des investissements, par la diminution de la consommation et de l'épargne, par la création ralentie d'emplois et la permanence d'un taux de chômage plus élevé. L'effet cumulatif ne fait que s'amplifier.



*C'est en  
 rationnant les  
 gouvernements  
 qu'on peut le  
 mieux les  
 freiner.*



La conclusion s'impose donc nettement : même si la productivité des opérations gouvernementales ne déclinait pas, le coût supplémentaire de l'alourdissement fiscal à lui seul finirait éventuellement par submerger les bénéfices des dépenses supplémentaires.

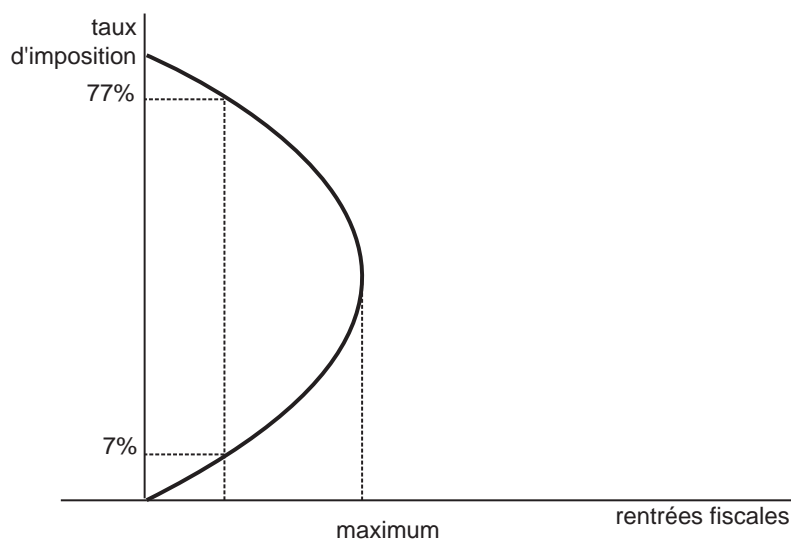
### **Révolte des contribuables et fiscalité induite (supply-side)**

À partir d'un certain poids fiscal, que le Québec a peut-être atteint, il se peut même que les rentrées fiscales y perdent à cette exploitation des contribuables, en vertu de l'effet Laffer du nom de l'auteur de ce concept. La courbe Laffer illustre graphiquement les conséquences de la taxation excessive. Laffer est un économiste américain qui a pu observer un jour que les gouvernements pouvaient tirer le même produit fiscal de taux de taxation différents : un taux faible et un taux élevé (graphique 1). Ainsi dans les années 20, le Trésor américain alourdit ses taux de progressivité de 7 % en 1916 à 77 % en 1921. Et pourtant les rentrées fiscales ne différaient pas sensiblement. À mesure que la fiscalité s'alourdit, les gens s'y soumettent de moins en moins et les comportements des contribuables se modifient dans un sens qui atténue leur assujettissement au fisc.

On a pu calculer en 1998 que, dans tous les États américains qui ont voté la baisse des taux d'imposition sur le revenu, les recettes fiscales ont augmenté plus vite que dans les États qui ont opté pour la hausse des taux.<sup>14</sup> En dépit de la baisse de taxes que l'Ontario a voté depuis 1995, le revenu du gouvernement est en hausse de 9 % de 1995-96 à 1998-99 et le déficit provincial décline. Confirmation de la règle générale que c'est en rationnant les gouvernements qu'on peut le mieux les freiner, les dépenses ont augmenté de moins de 6 % pendant la même période, soit de 3 milliards \$ sur un budget de 56,4 milliards \$.

Autre indice de l'influence de la lourde fiscalité et de sa progressivité : de nombreux consommateurs et producteurs recourent aux voies parallèles pour faire des transactions en raison de réglementations et d'une fiscalité jugée trop gourmande. De 1995 à 1998, le gouvernement québécois a pu récupérer, grâce à sa campagne de répression de l'économie souterraine et de lutte contre l'évasion fiscale, une somme supplémentaire de 2,7 milliards \$. En bloquant cet exutoire,

14. Résultats condensés dans S. Moore et D. Stansel, «Who's Been Profligate, Who's Been Prudent», *The Wall Street Journal*, 3 septembre 1998, p. A22.



Graphique 1

*Relation entre taux d'imposition et rentrées fiscales*

révélateur de la révolte des contribuables,<sup>15</sup> il ne fait que différer le jour où il devra procéder aux réformes de sa gestion de la chose publique. L'observation d'une économie souterraine florissante,<sup>16</sup> les multiples détours empruntés pour éviter les taxes de vente, l'hésitation à faire du surtemps déclaré, la faible attraction du Canada pour les capitaux nationaux et étrangers, ainsi que la fuite des capitaux vers les paradis fiscaux quand ce n'est pas l'émigration des citoyens les plus riches et les plus talentueux, tout tend à suggérer qu'au Canada, et au Québec en particulier, on a peut-être atteint la partie décroissante de la courbe des rentrées fiscales.

### **Fiscalité et libre-échange**

Il n'est pas superflu de noter qu'après l'avènement du libre-échange nord-américain, le coût économique des taxes nationales et provinciales s'alourdit sensiblement. Cet heureux résultat découle de la mobilité accrue des ressources, de ce que les économies locales et nationales sont plus ouvertes que l'économie nord-américaine toute entière et donc plus sujettes à la concurrence des offreurs non nationaux de biens, de capitaux et de main d'oeuvre. Cette logique signifie

que l'imposition aux ressources nationales ou provinciales productives de taxes et de réglementations sensiblement plus lourdes que celles des juridictions voisines suscite d'autant plus la substitution d'importation à la production locale et l'éloignement du capital et des personnes. Celles-ci sont amenées à résister davantage au pouvoir discrétionnaire des monopoles provinciaux et locaux.<sup>17</sup> Les épargnants du monde entier en sont conscients et pénalisent le Canada en freinant leurs investissements dans les obligations et les actions canadiennes. La part des portefeuilles globaux composée d'obligations canadiennes est tombée sous la moyenne historique de 7,5 % depuis une dizaine d'années et la part des actions des grandes sociétés canadiennes détenue par les étrangers s'inscrit aussi sous la moyenne historique de 16 % depuis

plus de quinze ans.<sup>18</sup> Autre illustration simple : on a déjà pu établir que l'importance du commerce électronique dans les différents États américains varie en proportion directe du niveau des taxes locales.<sup>19</sup> Le comportement des acheteurs ressemble à cet égard à celui des habitants des villes frontalières aux structures fiscales différentes, comme par exemple les gens de Hull vis-à-vis Ottawa. À la limite, les victimes d'abus par les pouvoirs publics nationaux ou provinciaux peuvent « voter par les jambes » et quitter le territoire. En 1970, le pourcentage des contribuables canadiens qui résidaient au Québec et qui déclaraient des revenus supérieurs à 100 000 \$ était de 29 %. En 1995, le pourcentage était passé à 19,1 %. Les personnes les plus mobiles « ont voté avec leur jambe », en se déplaçant vers des cieux fiscalement plus cléments.

Et elles s'adonnent à cette pratique allègrement. Le Congrès américain vient de doubler en 1998 le nombre de visas de travail dans le secteur *high tech* pour combler la pénurie de spécialistes qu'éprouvent les employeurs de Silicon Valley, du nord de la Virginie, du corridor Boston-Raleigh. Ce sont des Canadiens qui souvent répondent à l'appel, surtout qu'une fois les quotas épuisés, les Canadiens jouissent aussi de la porte d'entrée offerte par le traité de libre-

15. L'économie souterraine s'avère d'autant plus inefficace que les entreprises qui y recourent évincent les firmes efficaces parce qu'elles se révèlent plus habiles à pratiquer l'évasion fiscale. Palda, Filip, « Evasive ability and the efficiency cost of the underground economy », *Revue canadienne d'économie / Canadian Journal of Economics*, 31 novembre 1998, p. 1118-1138.

16. Diane Francis, *Underground Economy*, Toronto, Key Porter Books, 1994.

17. Cette thèse fait l'objet d'une analyse spécifique dans J.-L. Migué, *Federalism and Free Trade*, Hobart Paper 122, Londres, Institute of Economic Affairs, 1993.

18. Résultats présentés dans Sherry Cooper, « Canada's Foreign Allure Hitting Bottom », *The Financial Post*, 9 juillet 1999, p. C7.

19. A. Goolsbee, *A World Without Borders: the Impact of Taxes on Internet Commerce*, Working Paper No. 6863, Cambridge (Mass.), NBER, 1999.

échange. Les entreprises *high tech* américaines se bousculent pour recruter les diplômés de sciences informatiques du Canada, sans compter les pertes que nous annoncent les Nortel, dont les ingénieurs, au même traitement pré-fiscal, touchent aux États-Unis 25 000 \$ de plus après les taxes que s'ils restaient au Canada. Les médecins, les neurochirurgiens en particulier, et les infirmières quittent le pays en nombres grandissants. Plus de 40 % des infirmières diplômées de 1991 avaient émigré aux USA trois ans plus tard<sup>20</sup>. Personne ne conteste que les États-Unis soient devenus beaucoup plus attirants pour les Canadiens que le Canada pour les Américains, surtout aux niveaux professionnels, managériaux et « brasseurs » de grosses affaires. La perte nette de managers et de professionnels pour le Canada de 1982 à 1996 est estimée à 6,7 milliards \$.<sup>21</sup> C'est donc le capital humain qui se trouve ainsi pénalisé, comme en témoigne la difficulté qu'éprouvent les compagnies à attirer ou même à retenir les meilleurs talents. Ce sont les grands « brasseurs » d'affaires, capables d'ajouter des centaines de millions à la valeur d'une entreprise, qui sont ainsi dissuadés d'opter pour le Québec.

Les immigrants hautement qualifiés, qui nous viennent du reste du monde en nombre équivalent à la perte US nette, ne font pas le poids. Le fait est qu'ils gagnent 25 % de moins que les diplômés des universités canadiennes nés au Canada, tandis que les émigrants font autant que les autochtones américains. Le C.D. Howe Institute estime le coût de formation de ce capital humain à 11,2 milliards \$ entre 1990 et 1996. Pour rivaliser sur ce terrain, la première obligation d'une économie périphérique comme le Canada est de rendre son régime fiscal concurrentiel. On découvre aussi le danger de la sorte de *rideau de fer fiscal* que le ministre fédéral des Finances songe à ériger autour du Canada par son projet de taxe à l'émigration des Canadiens. Si la formule réussit à garder quelques riches et entrepreneurs à l'intérieur avant qu'ils n'aient le temps de fuir, elle ne manquera pas de convaincre les riches industriels étrangers de bouder davantage le Canada.

On comprend ainsi que les politiciens veulent imposer plus lourdement les facteurs de production peu mobiles, comme les travailleurs québécois non bilingues, et moins fortement le capital qui est très mobile d'une province à l'autre. Le traitement différentiel peut devenir très poussé et subtil. C'est ainsi qu'on peut interpréter le régime d'épargne-actions, instauré au début des années 80, par le souci du législateur d'alléger le fardeau fiscal des Québécois anglo-

phones riches et plus mobiles. Dès que la majorité des contribuables eut fait usage de cette dépense fiscale, le gouvernement s'est empressé d'en circonscrire l'application en diminuant les déductions admissibles. Une autre application du même principe serait la taxe sur les primes d'assurance qui varie selon les biens assurés: elle est de 5 % pour l'assurance automobile, de 9 % pour l'assurance habitation et inexistante pour l'assurance sur la vie.

### Coût politique des taxes : plus que de simples transferts

Il faut rappeler que l'État exerce deux fonctions opposées dans la société, une fonction protectrice et une fonction redistributive. Dans son premier rôle, les pouvoirs publics protègent les droits de propriété et garantissent le respect des contrats liant les gens dans leurs activités de producteurs et d'échangeurs. À ce titre, l'action de l'État favorise la croissance et crée la richesse, parce que l'activité productive des gens est un jeu à somme positive, qui élève donc le bien-être de la population. Dans sa fonction redistributive par contre, l'État comprime l'activité productive par l'effet dépressif de la fiscalité sur les incitations. Le gouvernement amène aussi les gens à consacrer leurs efforts à s'attirer les faveurs publiques ou à se protéger contre les efforts semblables de leurs voisins, plutôt qu'à se consacrer à la création de richesses. Car, puisqu'il ne s'agit que de transferts entre les uns et les autres sans addition nette de valeur, l'entreprise devient un jeu à somme négative. Elle n'ajoute rien à la richesse et pourtant elle absorbe des ressources désormais consacrées à la course aux faveurs; elle est pur gaspillage de temps et de ressources, en ce qu'elle distrait les producteurs de leurs activités de producteurs et d'échangeurs. Malheureusement, l'essentiel des budgets et de l'activité publique est désormais consacré à la redistribution plutôt qu'à la production de richesse. Pourquoi ?

### Logique politique

C'est souvent en conférant des bénéfices à la majorité sur le dos d'une minorité que la victoire électorale se gagne en régime de scrutin majoritaire. Dans une société où, comme c'est universellement le cas, la distribution du revenu est asymétrique, c'est-à-dire où la majorité fait un revenu inférieur à la moyenne, c'est en étatisant de vastes pans de l'activité économique et

20. *The Globe & Mail*, 8 mai 1999, p. D6.

21. D. DeVoretz et S. A. Laryea, *Canadian Human Capital Transfers: The United States and Beyond*, Toronto, C. D. Howe Institute Commentary No. 115, octobre 1998.

en recourant au financement public qu'on gagne des élections. Même si rien ne devait changer à la qualité ni à la quantité de services pris en charge par le gouvernement, une majorité de votants appuierait la nationalisation, uniquement parce qu'elle en tire des transferts de richesse de la minorité. Il suffit pour satisfaire au théorème du votant médian, aussi appelé théorème de la tendance centrale, que la structure fiscale qui servira à financer l'opération soit proportionnelle ou surtout progressive. Les consommateurs votants à forte demande portent le fardeau de prix (fiscaux) supérieurs aux demandeurs à revenu médian et inférieur. Sorte de discrimination par le prix fiscal contre les gens à revenu moyen supérieur. Soulignons le contraste avec le marché où les services se vendent au même prix à tous.

Ce résultat pose que l'interventionnisme de l'État profitera principalement aux gens de la classe moyenne, et non pas aux défavorisés, comme le postule la vision conventionnelle, ni aux riches, comme l'enseigne la tradition marxiste. C'est au plus 10 % du budget public qui profite vraiment aux pauvres. Ce calcul correspond à peu près à ce qu'obtiennent les analyses de l'impact du secteur public sur l'atténuation de la pauvreté aux États-Unis et au Canada.<sup>22</sup>

La théorie économique du scrutin majoritaire interprète de cette façon les nationalisations et réglementations incorporées aux régimes universels de services, tels l'éducation, la santé, l'assurance-chômage, les pensions de vieillesse, le transport urbain public et privé, le service postal, la tarification de l'électricité, du gaz naturel, du téléphone, pour n'en mentionner que quelques-uns.

Le théorème de la tendance centrale enseigne donc que le mécanisme politique donne lieu à des coalitions majoritaires successives de votants ayant pour objet exclusif, non pas d'augmenter la richesse et d'améliorer le bien-être général, mais d'opérer des prélèvements sur l'ensemble de la population pour octroyer des transferts au profit de sous-groupes particuliers, fussent-ils majoritaires. Un jeu à somme nulle, en somme. La richesse n'augmente pas; elle n'est que redistribuée. L'essentiel de l'activité politique de nos régimes ne servirait qu'à opérer des transferts entre des coalitions majoritaires successives. Du vol légalisé, en somme.

### Groupes d'intérêt

C'est ici que s'insère une proposition centrale que l'économiste désigne comme l'ignorance rationnelle. Dans un régime de scrutin majoritaire, les votants choisiront de ne pas investir le temps, l'argent et l'énergie requis pour voter de façon éclairée, parce qu'ils sont conscients que leur vote n'est jamais décisif. D'une façon générale, ils s'adonneront peu à l'activité politique de toute nature, parce que la «logique de l'action collective» les convainc qu'ils ne peuvent individuellement rien changer aux décisions publiques. Chacun se dit que l'issue d'une élection n'est aucunement liée au fait que son vote soit éclairé ou pas. Il restera donc rationnellement ignorant de l'impact sur lui et sur la société d'une mesure gouvernementale particulière comme de l'ensemble de la plate-forme des partis. En fin de compte, on retrouvera la majorité silencieuse.

Les groupes déjà organisés jouissent dans ce contexte d'un avantage énorme sur les individus. Pour une organisation déjà en place, association de producteurs, syndicat, regroupement d'activistes, etc., les ressources supplémentaires à engager pour influencer sur les décisions publiques restent minimes, tandis que les bénéfiques peuvent s'avérer considérables. Si, comme le veut la règle du jeu fondamental d'un régime démocratique, le politicien a pour souci de maximiser l'appui électoral, il adoptera les programmes ou les lois les plus sensibles aux intérêts des groupes actifs, les plus susceptibles d'apporter le support financier indispensable, de monter une publicité effective et souvent de susciter l'endossement de leaders éminents. Pour susciter l'appui électoral et réduire l'opposition autant que possible, le politicien visera à concentrer les bénéfices de ses politiques sur le petit nombre rassemblé dans des groupes organisés et à en diluer le coût sur le plus grand nombre. Il obtiendra par cette formule l'appui des gagnants, sans pour autant aliéner les perdants, rationnellement apathiques. Cette règle confère aux gagnants éventuels de mesures politiques, un souci beaucoup plus grand d'appuyer les programmes qui les favorisent, que pour les perdants de s'y opposer. Les décisions politiques sont sensibles à l'excès aux demandes des groupes organisés, mais plutôt in-

*Plus de  
40% des  
infirmières  
diplômées de  
1991 avaient  
émigré aux  
USA trois ans  
plus tard.*

22. Voir, par exemple, l'étude de F. Vaillancourt, *La Répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu*, Ottawa, Commission Macdonald, 1986, p. 1-87.

sensibles aux demandes des inorganisés. Toutes les parties affectées par les choix politiques ne siègent pas à la table de négociation politique. Si la politique est l'art du compromis, elle est surtout l'art du compromis sélectif.

### ***En matière de fiscalité***

**Q**uel est le sens de cette analyse en matière de fiscalité ? Reconnaissons que nous sommes loin de la théorie normative qui repose sur l'hypothèse que le gouvernement recherche l'efficacité économique. Le premier corollaire de notre vision du processus politique est que la diversité observée des formes d'imposition ne diffère guère de celle des dépenses publiques. Les groupes de pression s'exercent des deux côtés du budget. Les uns chercheront à se soustraire à des prélèvements fiscaux précis, alors que d'autres voudront faire voter des dépenses plus élevées. La fiscalité n'est rien d'autre qu'un des nombreux instruments dont dispose un gouvernement démocratique pour régler ses faveurs sur leur rentabilité électorale. Le parti qui sait gagner les élections privilégiera une structure fiscale composée d'une variété de taxes, tout comme son programme de dépenses contiendra une multiplicité de faveurs. Cette diversité fiscale a pour fin de faire l'équilibre politique entre les bénéfices reçus par les groupes de pression sous forme de fardeau allégé, et les coûts assumés par l'ensemble de la population sous forme de fardeau alourdi. La chirurgie fiscale ainsi pratiquée n'a qu'un but, minimiser l'opposition.

### ***Course aux faveurs et croissance***

**D'**où l'aboutissement de la logique politique qui veut qu'au-delà de ses fonctions de base, principalement régaliennes, l'État ne produise pas de richesse ; il la redistribue et, par la course coûteuse aux faveurs qu'il suscite, il la détruit. Voyons de plus près le sens de cette affirmation. Le revenu que le producteur ou le travailleur touche de la vente d'un service dans le marché devient la propriété exclusive de son propriétaire. La concurrence que se font les entrepreneurs vis-à-vis le

revenu que génère l'activité productive ne fait que déterminer la part que chacun des concurrents touchera, *non pas le partage de ce revenu une fois qu'il est gagné*. Une fois alloué à son détenteur, il ne se fait plus de concurrence sur sa distribution. La course aux rentes est exclue du processus, parce que personne (autre que les malfaiteurs) ne peut rien attendre de ce jeu dans un contexte où règne le respect des contrats. La concurrence entre les propriétaires de ressources ne fait que déterminer l'allocation optimale. Elle maximise ainsi la richesse.

Par contraste, le revenu qu'obtient le Trésor public par la fiscalité est versé dans un fond général dont les bénéficiaires potentiels ne sont pas spécifiés d'avance. Les sommes accumulées dans le fonds général mettent en branle un gigantesques processus de concurrence entre les groupes d'intérêt à l'endroit des richesses ainsi rassemblées. Pour s'en convaincre, on n'a qu'à observer le fourmillement des intérêts qui grouillent autour du Trésor public pour s'approprier le « dividende fiscal » qui n'est même pas encore réalisé. C'est la concurrence politique entre les groupes rivaux qui déterminent le partage ultime de ces argents publics *après qu'ils ont été levés*. L'entrepreneurship politique œuvre au service du partage de la richesse déjà créée, plutôt qu'en faveur de la création de richesse. Et cette dynamique absorbe de précieuses ressources qui ne servent qu'à déterminer les transferts. Il en résulte des pertes effectives pour l'économie. La concurrence de la convoitise absorbe des ressources qui sont retirées de l'activité productive.

À mesure que cette course aux faveurs s'amplifie, les ressources se déplacent des activités productives vers des activités purement redistributives. Ce déplacement retarde la croissance et interdit à l'économie de réaliser son plein potentiel. L'activité politique, qui ne sert qu'à redistribuer la richesse, ne constitue pas un jeu à somme nulle, mais bien à somme négative.

### III. État des fiscalités canadienne et québécoise

#### Fiscalité canadienne

**E**n 1950, la part du secteur public dans l'économie canadienne se situait à 21 %, pas sensiblement différente de celle des États-Unis; elle grimpait à 35 % en 1970 et atteignait le niveau record de 51,6 % en 1992. Le retranschement, depuis, ramenait le ratio à environ 48 % dans les années 1990. Le ratio américain n'atteignait pas 34 % à la même époque.

Par rapport au PIB (à 36,5 %), l'ensemble du fardeau fiscal canadien s'inscrit à peu près à la moyenne des pays du G-7, mais au-dessus des 47 pays (à 31 % du PIB) du 1999 *World Competitiveness Yearbook* et à 33 % au-dessus du fardeau américain, là où ça compte. Les gouvernements canadiens exercent sur l'économie canadienne, en termes absolus, une ponction supérieure à celle de toute autre période antérieure, à l'exception de la deuxième guerre mondiale.

La famille canadienne moyenne verse plus de 46 % de son revenu en taxes, contre 33 % en 1961. L'un des paradoxes de la fiscalité canadienne actuelle est que l'opinion publique estime que le taux d'imposition équitable serait de 29 % du revenu (14 500 \$ plutôt que les 23 200 \$ effectivement versés). De plus, le degré de sous-estimation par le Canadien moyen du taux effectif d'imposition qu'il paie va jusqu'à 25 %.<sup>23</sup> Des quatre pays avec lesquels on commerce le plus, c'est au Canada que l'ensemble du fardeau fiscal s'est le plus appesanti au cours des trois dernières décennies.<sup>24</sup> Le seul impôt sur le revenu a augmenté deux fois plus qu'aux États-Unis, soit à un rythme de 8,3 % par année plutôt que de 3,9 %. La famille comptant deux enfants et touchant un revenu annuel égal au double du revenu moyen fait face à un taux marginal maximum de 53 % au Canada (au Québec, en particulier), de 40 % en Grande-Bretagne, de 34 % en Allemagne, de 29 % aux États-Unis et de 26 % au Japon. Les revenus fiscaux des gouvernements canadiens sont passés de 32 % du PIB en 1980 à 37 % en 1998, soit une hausse de quelque 50 milliards \$.<sup>25</sup>

La résorption du déficit canadien s'est faite essentiellement par la hausse du fardeau fiscal. Entre 1993-94 et l'an 2000, les coupes de dépenses réelles et proje-

tées du gouvernement fédéral seront de 13 milliards, tandis que les revenus fiscaux auront augmenté de plus de 39 milliards, donc de trois fois le montant des coupes<sup>26</sup>. Et le gros de cette manne fiscale provient de l'impôt sur les revenus, dont le produit s'enfle automatiquement au rythme de 6,5 % par année par le subterfuge frauduleux de la non indexation des déductions et des revenus monétaires. Depuis 1992 seulement, l'indice des prix a augmenté de 11 %, mais comme l'inflation s'est maintenue en deçà du taux annuel de 3 %, aucun ajustement du revenu ne s'est fait.<sup>27</sup> Cet alourdissement sournois a poussé 3,9 millions de Canadiens dans des tranches de revenus nominalement supérieures. Plus de un million de travailleurs à faible revenu, et donc épargnés par le fisc en 1986, sont devenus contribuables en conséquence de cette manœuvre insidieuse qui a valu 10 milliards \$ par année au gouvernement fédéral, et pas moins de 5 milliards \$ aux provinces.<sup>28</sup> La Canadian Tax Foundation calcule qu'en 1988 60,4 % des contribuables appartenaient à la tranche inférieure de revenu imposable; par suite de la désindexation, le ratio est tombé en 1996 à 53,8 %. Les chiffres correspondants pour les tranches intermédiaire et supérieure sont passés de 36,4 % à 35,5 % et de 3,2 % à 10,6 % respectivement.<sup>29</sup> Le caractère honteux de la non-indexation se démontre aussi du fait qu'un nombre élevé de Canadiens, jugés pauvres par certaines mesures et qui le sont suffisamment pour recevoir l'aide sociale, sont devenus contribuables à l'impôt sur le revenu personnel. Ce qui fait au total que, à 22 % du PIB, notre taux d'imposition moyen sur le revenu personnel se situe bien au-dessus du taux international.<sup>30</sup>

Jusqu'à maintenant le prétendu allègement fiscal

23. Sondage *Gallup National Omnibus Readers Digest Tax Poll*, décembre 1998.

24. Mahmood Iqbal, *Implications of Taxes on Investment Decisions in Canada: Some Comparisons with OECD Countries*, Ottawa, Conference Board of Canada, 1997.

25. Source : OCDE, citée dans J. Finlayson, « B.C. Leading the Decline of Canadian Incomes », *Financial Post*, 25 juin 1999, p. C7.

26. Grubel [Fraser Institute], résumé dans *The Independent*, Atlantic Institute for Market Studies, janvier 1998, p. 1.

27. F. Poschman, *Inflated Taxes, Deflated Paycheques*, Toronto, C. D. Howe Institute Commentary No. 118, décembre 1998.

28. Caledon Institute of Social Policy, 1998. *The Globe & Mail*, 3 juin 1998, p. B2.

29. D. Perry, *Canadian Tax Highlights*, The Canadian Tax Foundation, Toronto, le 18 mai 1999.

30. 1999 *World Competitiveness Yearbook*, Genève, IMD International, 1999.

offert par le fédéral tient plus de la frime que de la réalité. L'élimination de la surtaxe de 3 % du dernier budget sera pratiquement annulée par la hausse phénoménale des « primes » du régime de retraite et par le *bracket creep* qui pousse progressivement les contribuables dans des tranches de revenu plus lourdement grevées, même si leur revenu réel ne varie pas. Dans les quelques années antérieures, les minimales réductions fiscales « concédées » s'adressaient à des groupes spécifiques, les familles à faible revenu, les handicapés.

Entretemps, le compte de taxe de la famille canadienne s'est alourdi de 1,286 % depuis 1961<sup>31</sup>. À titre de comparaison, notons que le compte de vêtement a gagné seulement 387 % durant la même période, celui de l'alimentation 414 %, et celui du logement 773 %. Sur un revenu de 5 000 \$ qu'elle touchait en 1961, la famille canadienne versait 1 675 \$ en taxes diverses, directes et « cachées » aux gouvernements fédéral, provincial et municipal. C'était donc le tiers de son revenu qui y passait. En 1998, les chiffres correspondants s'inscrivent à 23 218 \$ de taxes sur un revenu de 49 996 \$, soit 46,4 % du revenu. La ponction fiscale à elle seule représente plus que les trois composantes des dépenses essentielles combinées que sont le logement, l'alimentation et le vêtement (tableau 3). En vertu de la progressivité des taux, l'une des victimes les plus durement frappées par le fisc canadien est la personne mariée dans une famille qui ne compte qu'un seul gagne-pain.

De l'ensemble du fardeau fiscal canadien, l'impôt sur le revenu représente 37 % du total, l'un des plus élevés du monde industrialisé; les autres taxes vont chercher 63 %, allant des taxes de vente fédérales et provinciales (3 472 \$ par année par contribuable) à l'impôt foncier (1 884 \$ par année), aux taxes spécifiques sur le travail (4 024 \$ en primes d'assurance emploi, de sécurité au travail et de fonds public de retraite), en passant par les taxes sur les alcools, le tabac et les amusements (1 526 \$ par année par contribuable). Mentionnons enfin les 1 958 \$ par contribuable qu'on verse en moyenne au titre de l'impôt sur les profits des sociétés et qui se traduisent en prix accrus, en dividendes réduits ou en salaires inférieurs. Paradoxalement, l'impôt sur les profits des sociétés pèsent particulièrement lourd sur les épaules des gens âgés en vertu du fait que les épargnes investies tout au

cours de leur vie sont principalement affectées à l'investissement dans les sociétés par actions et que, en analyse, cette forme d'impôt est imputée en général au rendement des investissements dans les entreprises. Selon les estimés du Fraser Institute, le retraité canadien moyen paie une somme de 548 \$ au titre des impôts sur les profits des sociétés. Les retraités représentent 28 % des contribuables, alors que leur part relative de la population est légèrement supérieures à 12 %.<sup>32</sup>

Du côté de la fiscalité des entreprises, les taux d'imposition des profits s'inscrivent à 44 % au Canada, à comparer à 34 % dans les 47 pays retenus par le 1999 *World Competitiveness Yearbook*.<sup>33</sup> Le taux est de 39 % aux États-Unis. Si on combine les taxes sur le capital et sur la propriété des entreprises, la position du Canada est presque la plus mauvaise au monde, à 4 % du PIB. Selon le rapport préparé par le professeur Mintz de l'Université de Toronto,<sup>34</sup> les taxes sur les corporations favorisent, entre autres biais arbitraires, les ressources naturelles (le pétrole, les mines et la forêt) au détriment des services financiers, du commerce de détail et, paradoxalement en regard du traitement favorable que leur valent nos subventions et nos tributs des lèvres, des activités *high tech*. Le comité présidé par Mintz se fait particulièrement critique des taxes (principalement provinciales) sur le capital des entreprises (surtout financières), pour lesquelles il ne distinguait aucun fondement économique. Cette position rejoint celle d'une étude du Conference Board of Canada,<sup>35</sup> qui condamne comme sans fondements cette forme de fiscalité, surtout le rythme d'appesantissement de cette fiscalité sur les entreprises financières (hausse de 9,3 milliards \$ ou de 54 % de 1991 à 1997). Mais même les entreprises non financières sont aussi grevées d'un poids indéfendable par les taxes sur le capital, et qui s'alourdit à un rythme alarmant de 1988 à 1996 (de 1,6 à 4,5 milliard \$).<sup>36</sup> Bien qu'alourdie dans toutes les provinces au rythme de 9 % par année de 1990 à 1996, c'est au Québec que cette forme de fiscalité pèse le plus lourd et elle s'avère beaucoup moins répandue aux États-Unis (inexistante au niveau fédéral) que dans l'ensemble du Canada.

Les taxes sur le capital s'avèrent particulièrement néfastes à la croissance, à l'innovation et à la création

31. M. Walker et J. Emes, *Tax Facts 11*, Vancouver, The Fraser Institute, 1998.

32. M. Walker et J. Emes, *Tax Facts 11*, Vancouver, The Fraser Institute, 1998, p.76-79.

33. 1999 *World Competitiveness Yearbook*, Genève, IMD International, 1999.

34. Jack M. Mintz et al., *Report of the Technical Committee on Business Taxation*, Ottawa, Ministère de Finances, avril 1998.

35. K. Birkbeck et Pierre Vanasse, *Supporting Governments: Transfers from Financial Institutions to Governments, 1988 Edition*, Ottawa, Conference Board of Canada, Business Center for Tax Research, Report 253-99, décembre 1998.

36. G. Haymes, *Statistic Canada's 1999 Annual Conference on Statistics and Economics Analysis: Probing New Economic Realities*, Ottawa, Statistique Canada, mars 1999.

d'entreprises, en ce qu'elles s'appliquent à l'entreprise en mauvaise posture tout comme à l'entreprise prospère. Elles élèvent donc le coût du capital, le coût de devenir producteur.

On ne s'étonnera pas que ce régime biaisé, combiné au poids écrasant des taux marginaux de fiscalité personnelle et à la lourdeur de la fiscalité des gains de capital, ne déprime les investissements et ne maintienne un écart de 30 % entre la productivité canadienne et américaine. La 10<sup>e</sup> position du Canada sur 47 au classement de la compétitivité internationale<sup>37</sup> ne surprendra guère non plus. À cette aune de la compétitivité, tout arbitraire qu'elle soit, c'est en matière de fiscalité, de conflits de travail et de croissance de la productivité que le Canada performe le moins bien. Cette logique explique en même temps la dégringolade du dollar canadien depuis quelques décennies; selon certains calculs, la taille de l'État explique statistiquement 71 % des variations du cours du dollar canadien.<sup>38</sup>

On trouvera, au tableau 3, un aperçu de la structure fiscale telle qu'elle se présente au Canada.

Le paradoxe de la fiscalité canadienne est que, si le Québécois est le plus taxé des Canadiens, c'est aussi le contribuable qui, dans les sondages récents, s'avère l'un des moins révoltés contre son fardeau. L'énigme se résout partiellement si on se rappelle qu'il partage sa faible opposition avec les citoyens des provinces qui bénéficient le plus des transferts fiscaux du fédéral aux titres de la péréquation et du partage des coûts, soit l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et Terre-Neuve.<sup>39</sup> La rage anti-taxe se révèle en contrepartie le plus marquée dans les trois provinces «riches» de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Au total 83 % des Canadiens jugent le fardeau fiscal actuel excessif; le chiffre correspondant était de 47 % en 1962.

## Fiscalité québécoise

Pour parer à tout reproche de partialité, nous nous inspirerons surtout du document déposé par le Ministre des Finances lui-même, en même temps que son dernier budget de mars 1999, pour décrire l'état de la fiscalité québécoise. Le tableau qu'il y peint confirme les pires appréhensions des contribuables et des hommes libres en général. Le Québec est le territoire le plus taxé d'Amérique du Nord et se range au sommet de la distribution des pays industrialisés. Dimension non moins troublante: la conjoncture fiscale

**Tableau 3**  
*Structure fiscale, Canada*  
*Contribuable moyen*

<b>Revenu total</b>	49 996 \$
<b>Taxes diverses</b>	
Sur le revenu personnel	8 466 \$
Sur les ventes (TPS, TVQ)	3 742 \$
Amusement, alcools, tabac	1 526 \$
Primes retraite, assurance-santé	4 024 \$
Foncières, sur la propriété	1 884 \$
Droits de douanes	205 \$
Diverses	684 \$
Sur les profits des sociétés	1 958 \$
<b>Total</b>	23 218 \$
<b>Revenu après taxes</b>	26 778 \$
<b>Biens et services essentiels</b>	
Logement	8 528 \$
Alimentation	6 231 \$
Vêtement	2 120 \$
<b>Total essentiel</b>	16 879 \$
<b>Revenu disponible</b>	9 899 \$

n'est pas seulement désastreuse, elle se détériore dangereusement.

Ainsi, là où le Canadien moyen verse 86,79 \$ en taxes de toutes sortes, et l'Ontarien 93,16 \$, le contribuable québécois est allégé de 100,00 \$. L'Américain de son côté n'est affligé que d'un fardeau de 76,22 \$, soit les deux-tiers de sa contrepartie québécoise. Il n'y a guère que le Français et l'Italien moyen, de tous les habitants du G-7, qui portent un fardeau plus lourd.

Ce qui trouble aussi l'analyste dans une perspective de croissance, c'est que l'impôt sur le revenu individuel s'avère de beaucoup supérieur au Québec que dans les autres provinces, dont l'Ontario en particulier, et qu'aux États-Unis. Pour faire les comparaisons les plus criantes, constatons que le célibataire québécois touchant un revenu de 25 000 \$ versera 760 \$ de plus au fisc que sa contrepartie ontarienne, tandis que le contribuable de 100 000 \$ se fera extorquer 6 040 \$ de plus. Et encore, ces chiffres n'incorporent pas l'effet du dernier engagement ontarien, qui distinguera davantage cette province du Québec. Le Québec, chef de file du Canada entier à cet égard, se fait donc comme un devoir d'adopter la fiscalité la plus défavorable au travail et à l'emploi, à l'investissement et à l'épargne, au recru-

37. 1999 *World Competitiveness Yearbook*, Genève, IMD International, 1999.

38. Cité dans Michael Walker, «In Canada, a Fat Government Means a Thin Dollar», *The Fraser Forum*, septembre 1998, p. 26-27.

39. «Tax Report», *National Post*, le 17 avril 1999, p. E1.



**Tableau 4**  
*Four J de libération fiscale*

Province/année	1981	1985	1992	1997	1998
Terre-Neuve	18 mai	9 mai	17 mai	26 mai	24 mai
Île-du-Prince-Édouard	6 mai	7 juin	20 mai	16 juin	14 juin
Nouvelle-Écosse	11 mai	17 mai	27 mai	9 juin	5 juin
Nouveau-Brunswick	6 mai	2 juin	27 mai	11 juin	9 juin
Québec	7 juin	17 juin	20 juin	7 juillet	6 juillet
Ontario	29 mai	26 mai	13 juin	1 juillet	26 juin
Manitoba	17 mai	5 mai	31 mai	23 juin	22 juin
Saskatchewan	24 mai	17 mai	12 juin	22 juin	2 juillet
Alberta	30 mai	22 mai	7 juin	23 juin	13 juin
Colombie-Britannique	9 juin	16 juin	12 juin	29 juin	28 juin
Canada	30 mai	6 juin	13 juin	30 juin	27 juin

tement des « cerveaux », la plus favorable au travail au noir, en un mot la plus destructrice de richesse.

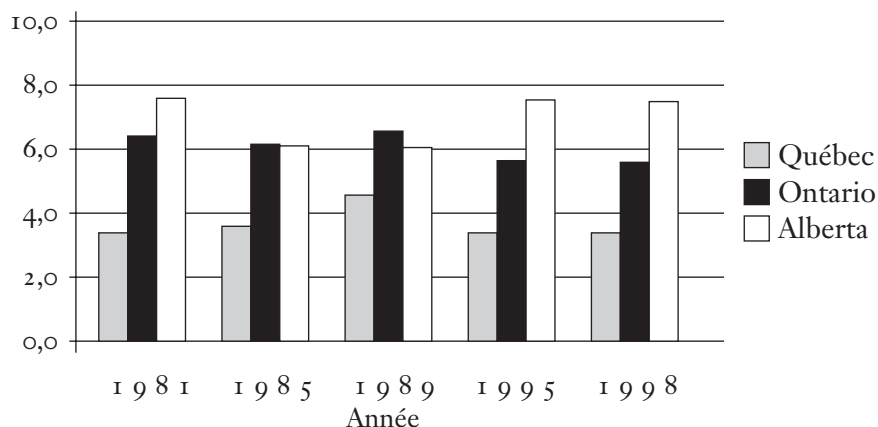
Autre comparaison particulièrement défavorable au Québec : le taux marginal d'imposition le plus élevé s'inscrit à 51,7 % sur un revenu de 63 500 \$. Ce taux spoliateur se compare à un taux de 44,7 % en Alberta, de 45 % en Ontario et de 43,7 % dans l'État de New-York. Rappelons que ce dernier taux marginal maximum s'applique comme ailleurs aux États-Unis à des revenus équivalents à 425 000 \$ canadiens (275 000 \$ US). Autre dimension aberrante de notre régime : ce ne sont pas les gens aux revenus les plus élevés qui portent les plus hauts taux de taxation. Ce sont même les personnes appartenant aux groupes de revenus les plus faibles, surtout les couples dont un seul conjoint gagne un revenu.<sup>40</sup> La raison principale en est que certaines catégories de bas revenus sont frappés de taux effectifs de plus de 100 % sur leur revenu privé, du fait que d'accepter un emploi signifie aussi pour eux la perte de bénéfices en nature (logement, médicaments subventionnés) ainsi que des prestations d'assurance emploi ; il signifie aussi le paiement des primes de la Régie des rentes, en plus, dans certains cas, de l'impôt sur le revenu. Inutile de souligner de nouveau le fort degré de désincitation au travail que cette modalité comporte et la tentation de tomber dans l'économie souterraine qu'elle suscite.

On sait que la lourdeur des taux marginaux est particulièrement néfaste pour l'économie et la croissance, en ce qu'elle dissuade les gens de travailler, d'épargner et d'investir. Plus spécifiquement, les

hauts taux de taxation marginaux enlèvent aux gens l'incitation à se trouver un meilleur emploi, à épargner pour l'avenir et à se lancer en affaires. L'activité des entrepreneurs est particulièrement gênée par cette taxe dirigée contre les réussites ; elle éponge en effet une large part des profits des initiatives heureuses, tout en leur réservant la part du lion des échecs. Les taux marginaux élevés défavorisent l'épargne et ainsi la formation de capital. Ils amènent les gens à consacrer leurs efforts à des usages inefficaces des ressources, telle la recherche d'avantages en nature et le recours à la planification fiscale. Le défaut de cette pratique est particulièrement marqué du fait qu'elle est en partie imputable à l'absence d'indexation au Québec et à la désindexation des taxes fédérales sur le revenu personnel en 1986.

L'accroissement du fardeau fiscal québécois depuis une génération s'est fait par des majorations de l'impôt sur le revenu des particuliers et des différentes taxes indirectes comme la taxe de vente et la taxe sur l'essence. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, il faut ajouter la non-indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers au cours des années 70. En effet, le gouvernement québécois n'a jamais indexé l'impôt sur le revenu comme le gouvernement fédéral jusqu'en 1986, de sorte que les contribuables québécois ont vu leur fardeau fiscal s'accroître avec l'inflation. Ils payaient ainsi des impôts supplémentaires du seul fait de leur déplacement dans les tranches de revenu non indexé, alors que leur revenu réel pouvait ne pas augmenter ou n'augmenter que faiblement. Le

40. Le lecteur peut lire le document suivant sur cette question : J. B. Davies, *Marginal Tax Rates in Canada: High and Getting Higher*, Toronto, The C. D. Howe Institute, Commentary No. 103, mars 1998.



Graphique 2

Comparaison des indices de liberté économique du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta, 1981, 1985, 1989, 1995, 1998

Source : Armin et al. (1998). *Provincial Economic Freedom Index* : 23-26.

contribuable Québécois n'a connu qu'une hausse minime de revenu réel de 8 022 \$ de 1980 à 1996, plutôt que 8 255 \$ pour le Canadien moyen, de 11 013 \$ pour l'Américain moyen et de 13 374 \$ pour le contribuable moyen du G-7. Or, de ce piètre progrès de sa richesse, le fisc (canadien et québécois) a siphonné les deux tiers, contre 60 % pour le Canadien moyen, 34 % pour l'Américain moyen et à peine plus de 32 % pour l'habitant type du G-7.

Un autre facteur responsable de l'appesantissement fiscal sur les épaules de ceux qui le portent réside dans le pourcentage élevé de contribuables québécois qui ne paient aucun impôt sur le revenu des particuliers. En 1972, 22,3 % des contribuables ne versaient aucun impôt. Le pourcentage augmente à 27,9 % en 1982 pour atteindre 39,2 % en 1996. Il s'ensuit que le fardeau des contribuables imposés ne cesse de s'appesantir. En 1982, l'impôt moyen payé par les contribuables effectivement imposés s'élevait à 2 424 \$ relativement à 1 748 \$ pour la moyenne de l'ensemble des déclarations de revenu. Les données moyennes correspondantes sont respectivement de 4 294 \$ et de 2 684 \$ en 1995. Tous les chiffres sont en dollars courants

La fiscalité du travail, particulièrement destructrice d'emploi, a grimpé au rythme de 11,5 % par année, contre 5,4 % aux États-Unis. Le Québec est

donc une province de plus en plus surtaxée dans un pays déjà surtaxé.

### Mesure globale du poids relatif de la fiscalité québécoise.

La situation économique québécoise actuelle est naturellement la résultante des nombreuses politiques mises en place par les partis politiques qui ont gouverné la province au cours des trente dernières années. Leurs interventions à tous les niveaux se sont traduites par la diminution des libertés économiques dont jouissent les consommateurs et les producteurs québécois. Le graphique 2 compare pour cinq années repères la situation québécoise avec celle de l'Ontario et de l'Alberta. Il s'en dégage que les libertés économiques québécoises sont parmi les plus restreintes au Canada. Cet indice de libertés économiques, mis au point par le Fraser Institute<sup>41</sup> et dont l'échelle varie de zéro à dix, est une moyenne pondérée des activités gouvernementales suivantes : les dépenses publiques, les recettes fiscales, les interventions relatives au commerce inter-provincial et la réglementation du marché du travail. L'indice québécois, calculé périodiquement depuis 1981, se maintient toujours parmi les plus bas. Il oscille entre 3,4 et 4,5, alors que ceux de l'Ontario et de l'Alberta varient à des seuils plus élevés, soit entre

41. Armin, Fazil, Dexter Samida et Michael Walker, « Provincial Economic Freedom Index : 23-26 », *Fraser Forum, Critical Issues Bulletin*, Vancouver, The Fraser Institute, 1998.

**Tableau 5**  
Revenus monétaires, ensemble des taxes et taux d'imposition  
d'une famille moyenne canadienne composée de deux personnes  
et plus dans trois provinces, 1998

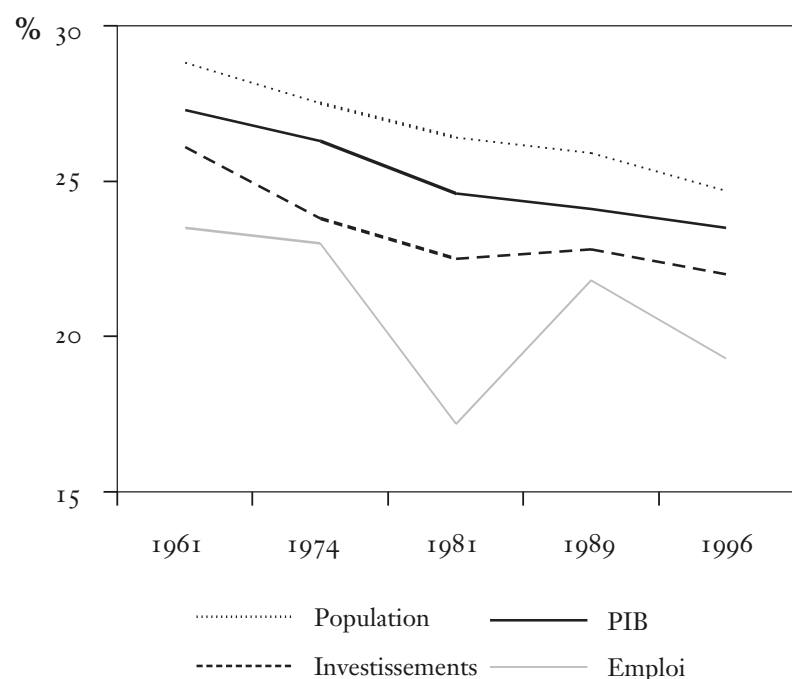
	Québec	Ontario	Alberta
Revenus monétaires \$	54 210	67 060	65 897
Impôts et taxes \$	27 517	32 215	29 314
Taux d'imposition %	50,8	48,0	42,5

Source: Joel Emes et Michael Walker, *Tax Facts 11*, The Fraser Institute, Vancouver: 63-66

**Tableau 6**  
Québec en % du Canada, 1961-1996

	1961	1974	1981	1989	1996
Population	28,8	27,5	26,4	25,4	24,7 (24,2 en 98)
PIB	26,1	23,8	22,5	22,8	22,0 (21,6 en 98)
Investissements	23,5	23,0	17,2	21,8	19,3
Emploi	27,3	26,3	24,6	24,1	23,5 (23,2 en 98)

Source: Données tirées de sources officielles par G. Mathews, «L'essoufflement du Québec», *Recherches sociographiques*, vol. XXXIX, 1998, p. 365 et 370.



**Graphique 3**  
Québec en % du Canada

Source: Armin et al. (1998). *Provincial Economic Freedom Index*: 23-26.

5,3 et 6,6 pour la première, entre 6,2 et 7,6 pour la seconde. La province de Québec obtient quatre fois sur sept la neuvième position.

L'intérêt de cette recherche, pour les fins de la présente analyse, vient de ce qu'elle compte, parmi les composantes de cet indice des libertés économiques, la fiscalité des particuliers, qui ne cesse de s'alourdir aussi bien en termes absolus que relativement à celle de l'Ontario, principal concurrent du Québec. Les baisses consécutives d'impôt consenties par l'Ontario à ses contribuables accroissent l'écart entre les fardeaux des contribuables ontariens et québécois. Deux mesures donnent un ordre de grandeur de cette situation défavorable: la première a trait au concept de jour J de libération fiscale, et la seconde compare les revenus monétaires d'une famille moyenne dans l'une et l'autre province.

L'une des façons vivantes de faire prendre conscience de la lourdeur de la fiscalité québécoise consiste à calculer la date du jour de la libération fiscale, c'est-à-dire le jour de l'année où les Québécois cessent de travailler pour l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement. Emes et Walker calculent que le jour J de l'année 1998 est le 6 juillet. Il faut rappeler que les Québécois sont bons derniers en cette matière depuis 1985. Le tableau 4 fait voir l'évolution du jour de la libération fiscale dans les provinces canadiennes pour cinq années particulières.

La comparaison des revenus monétaires de la famille moyenne pour chacune des provinces révèle, de son côté, pour 1998, que la famille québécoise moyenne paie plus de taxes que celle de l'Ontario et de l'Alberta, soit respectivement 50,8 % relativement à 48,0 % et 42,5 % (tableau 5). De plus, le revenu monétaire moyen est de 54 210 \$ pour le Québec, de 67 060 \$ pour l'Ontario et de 65 897 \$ pour l'Alberta. L'écart de revenu s'inscrit donc à près de 20 %<sup>42</sup>.

42. Emes, Joel et Michael Walker, *Tax Facts 11*, Vancouver, The Fraser Institute, 1999, p. 63-66.

## Fiscalité et recul du Québec

On ne s'étonnera guère que le Québec soit engagé dans un processus de dépérissement prolongé. Rappelons que la position relative du Québec se détériore relativement à celle du Canada, qui recule lui-même vis-à-vis notre principal partenaire commercial. La baisse à long terme du dollar canadien a servi à soustraire les entreprises canadiennes à l'obligation d'améliorer leur productivité. Elles peuvent ainsi s'abstenir d'opérer les ajustements qui s'imposent parce qu'elles sont protégées par la baisse durable de notre devise. Le déclin du dollar crée un environnement favorable à la hausse des salaires non fondée sur la productivité et à la montée des taxes et des dépenses publiques. La chute persistante de notre devise camoufle donc les conséquences malheureuses de nos politiques anti-croissance d'endettement, d'alourdissement fiscal et réglementaire, qui pèsent sur le travail et l'activité productive. Plutôt que d'attaquer le problème à sa source, les gouvernements comptent sur la dépréciation du dollar pour amortir le fardeau de nos politiques. L'industrie canadienne n'était pas concurrentielle lorsque le dollar trônait près de la parité avec le dollar US; elle ne l'est pas davantage avec un dollar à 67 cents.

Qu'on le mesure par la chute relative des investissements, par l'évolution de la population (baisse précipitée du taux de natalité et faible attraction des immigrants) et de l'emploi, par la taille globale de son économie ou par le revenu de ses habitants, le Québec, de son côté, recule relativement à ses partenaires d'Amérique du Nord. Le tableau 6 et le graphique 3 illustrent visuellement cette évolution. En fait, en appliquant mécaniquement la relation statistique observée dans les pays de l'OCDE entre la taille de l'État et la croissance,<sup>43</sup> le Québec connaîtrait aujourd'hui un taux de croissance d'environ 4,4 % plutôt que de moins de 2 %, si la taille de l'État s'était maintenue à son niveau de 1961 (27 %). Aux États-Unis, où la part de l'État n'est passée que de 28,4 % à 34,6 %, les analystes calculent que le revenu serait de 23 440 \$ de plus par famille de 4 personnes en 1996, si la place de l'État n'avait pas changé depuis 1961. On devine un peu ce qu'il en serait du Québec, si la taille de l'État était restée la même.

Le Québec recule donc vis-à-vis le reste du Canada et le Canada recule vis-à-vis les États-Unis. Si on ne peut associer cette triste évolution au seul fardeau fiscal relatif, on ne peut non plus l'exclure de l'interprétation. Ainsi, en 1997, le Québec recevait 18 % des investissements du Canada, 15 % des investisse-

ments privés. Le sommet en cette matière avait été atteint dans les années 1950 jusque vers 1965, à près de 25 %.

Le « vote avec les jambes » s'avère souvent plus révélateur des préférences de la population que le vote démocratique. Or le nombre de ceux qui quittent le Québec l'emporte sur le nombre de ceux qui viennent s'y installer. Cette troublante évolution s'est amorcée longtemps avant l'exode massif des Anglo de Montréal à la fin des années 1970. Et le Québec ne reçoit que 11 %-12 % des immigrants qui choisissent le Canada comme destination.

Le pessimisme qui inspire les plus mobiles de ses ressortissants ne leur est pas exclusif. En dépit de son aspiration rocambolesque à susciter une deuxième « revanche des berceaux » par l'octroi d'allocations généreuses aux mères les plus fécondes, le gouvernement n'est pas parvenu à renverser la baisse à long terme précipitée du taux de natalité. L'aboutissement ultime de cet ensemble de conditionnements est que la part québécoise de la population canadienne est tombée sous la barre des 25 %.

C'est en matière de création d'emplois que le piètre état de la conjoncture québécoise se fait le plus visible. Non seulement la population globale stagne, mais le taux de participation de la population à la main-d'œuvre active languit à 62,1 %, contre 65,9 % en Ontario et 64,8 % dans l'ensemble du Canada. Le rythme de création d'emplois est inférieur au Canada à celui des États-Unis, et celui du Québec inférieur au taux canadien. Le taux de chômage oscille entre 2 et 4 points au-dessus du taux ontarien; jusqu'aux années 60, un écart de 2 points représentait un maximum. Notons que, pour l'ensemble du Canada, c'est plus de 60 % des nouveaux emplois créés depuis dix ans qui appartiennent à la catégorie « à leur propre compte » et c'est au Québec que la tendance est la plus marquée. Le chiffre américain correspondant ne dépasse pas les 10 %. Il ne faut pas croire que ces nouvelles entreprises sont des initiatives bourdonnantes de vie et de richesse. Ce sont la plupart du temps des sociétés comptant une seule personne et dont le revenu ne dépasse guère 75 % de celui des emplois salariés. Se peut-il que ces emplois soient en partie factices, c'est-à-dire choisis pour permettre à leur titulaire de se soustraire partiellement aux taxes et d'accéder aux bénéfiques des déductions de dépenses? Il s'avère aussi que 70 % des emplois créés au Canada l'ont été dans des secteurs plutôt faibles, tels la vente au détail et les services personnels. Seulement 55 % des emplois américains correspondaient à ces catégories.

43. Condensé dans la section I ci-dessus.

Les Canadiens s'appauvrissent, comme en témoigne l'affaiblissement continu de notre dollar, tandis que les Québécois reculent vis-à-vis leurs concitoyens. En 1961, le revenu personnel moyen des Montréalais s'établissait au même niveau que celui des Torontois. Or voici qu'en 1991, la moyenne de Montréal était tombé à 83 % de celle de Toronto. Et ce qui n'améliore pas les choses, c'est que le revenu personnel canadien recule vis-à-vis celui des Américains pour s'inscrire à 26 % sous le leur.

Si on en juge par les derniers budgets fédéral et provincial, le Canada a définitivement opté pour perpétuer la croissance économique anémique des dernières décennies en déclinant l'occasion de surplus budgétaires pour redresser la situation. L'un et l'autre nous promettent donc la remise aux calendes grecques de l'allégement fiscal dans le territoire le plus taxé d'Amé-

rique du Nord; l'un et l'autre nous promettent le gonflement des dépenses à perte de vue; l'un et l'autre nous promettent l'enracinement définitif des monopoles publics de la santé et de l'éducation. Telles sont les pratiques déprimantes, qui ont valu au Québec la chute relative des investissements, la baisse de la population par la chute précipitée du taux de natalité et la faible attraction des immigrants, la baisse relative de l'emploi et le déclin des revenus réels.

Et pourtant, le mouvement en faveur de la baisse du fardeau fiscal se fait universel. On a pu observer ci-dessus le renversement de la tendance fiscale en Irlande, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande. Et dans nombre d'autres territoires, dont l'Australie, les États-Unis et l'Alberta, les réformes pro-croissance de la fiscalité se font jour.

## IV. Pour l'allègement généralisé du fardeau fiscal ou plaider pour rationner les gouvernements

Il existe une argumentation aussi vieille que la science économique en faveur de l'élargissement de l'assiette fiscale pour rendre le régime plus efficace et atténuer les distorsions introduites dans les choix économiques. Rappelons qu'à l'introduction de la TPS, neuf économistes sur dix se prononçaient en faveur du principe de la nouvelle taxe ; neuf contribuables sur dix étaient contre.

### Fondements conventionnels à la fiscalité générale: les coûts économiques de la fiscalité

La théorie normative pure de la fiscalité idéalise un régime fiscal qui servirait à financer les services collectifs en répartissant rigoureusement le coût entre les consommateurs suivant le bénéfice que chacun en retire, c'est-à-dire suivant l'évaluation marginale que chacun en ferait. Comme dans le marché, où chacun paie pour le service qu'il obtient, le lien serait direct entre le financement d'un service collectif et le prix fiscal qu'en assumeraient les utilisateurs suivant l'intensité de leurs préférences. La supériorité de ce système lui viendrait de ce que la fiscalité comme telle n'exercerait aucune influence adverse sur la conduite des personnes concernées. On retrouverait intégralement dans l'ensemble du secteur public l'application de la notion d'efficacité économique qu'on observe dans une économie de marchés concurrentiels. Les consommateurs, en révélant ainsi leurs préférences propageraient de l'information dans le système. Au bilan, les recettes fiscales ainsi perçues correspondraient au coût total de production du bien collectif. Il n'y aurait pas plus de gaspillage dans le secteur public que dans le secteur privé. Finalement, cette approche postule l'équilibre budgétaire, ce qui inciterait davantage le processus politique à peser les avantages et les coûts des dépenses gouvernementales.

Ce recours aux premiers principes a graduellement cédé la place à la théorie de la taxe optimale. Les tenants de cette approche cherchent à déterminer comment un despote bienveillant à la Voltaire minimiserait le gaspillage propre à tout instrument fiscal en minimisant les coûts économiques identifiés à la section II ci-dessus. L'exercice qui ne porte que sur le prélèvement fiscal ne se soucie aucunement d'établir le lien entre le financement public et la nature des biens collectifs produits par la suite. Dans ce contexte, les

biens collectifs sont une donnée et la démarche analytique se contente d'identifier la nature des recettes fiscales qui entraîneront le moins de distorsions possibles dans l'économie. On voit que l'approche introduit une dichotomie entre la méthode de financement et la production des biens collectifs. Bref, le souci de faire l'adéquation entre l'intensité des préférences du consommateur et la production d'un bien collectif disparaît, puisque le financement se fait d'une manière totalement indépendante de la production du bien collectif.

Telle est la perspective qui sous-tend la consigne propre à un système fiscal efficace et qui veut qu'une taxe efficace soit la plus étendue et la plus universelle possible, c'est-à-dire qu'elle grève le plus grand nombre possible de contribuables ou d'activités. C'est aussi la taxe dont l'assiette soit la plus générale, c'est-à-dire qui contienne le moins possible d'exemptions. Entre autres taxes qu'on associe à cette vertu, on retrouve la capitation (*lump-sum tax*), la taxe sur la valeur ajoutée comme la TPS et la TVQ (sans exemptions), dans une certaine mesure les taxes sur le travail comme les primes de la Régie des rentes ou d'assurance emploi, et surtout l'impôt des particuliers à taux unique (*flat rate tax*).

L'exercice intellectuel n'est pas sans valeur puisqu'il permet de dégager certaines règles pratiques de taxation. C'est ainsi que les spécialistes de l'impôt optimal redécouvrent le théorème de Ramsey. Ce principe prescrit que plus un produit ou une activité est sensible au prix ou qu'il a de substituts, moins le produit ou l'activité serait taxé. À l'inverse, une fiscalité lourde sur des produits ou des activités dont la demande est inélastique ou qui n'a pas de substituts proches n'entraînera<sup>44</sup> que peu de distorsions.

L'argumentation des « experts » de la faculté, bien qu'incomplète, jouit donc d'une part de validité. Par son caractère général même, la fiscalité générale engendre moins de distorsions. Dans le schéma conven-

44. Techniquement, le théorème pose qu'un régime fiscal minimise les pertes lorsqu'il repose sur l'inverse des élasticités-prix des demandes.

tionnel, les taxes générales, celles qui grèvent la totalité ou une proportion élevée de biens ou de facteurs de production ont la vertu de minimiser ce que nous avons appelé les coûts économiques. La raison, qui ne manquera pas de troubler le contribuable type et les hommes libres, en est qu'elles placent le contribuable dans l'impossibilité de se soustraire au déplaisir de la taxe en l'amenant à substituer l'achat de biens ou de services exonérés aux biens taxés. Ainsi la TPS introduisait en principe moins de variations des prix relatifs, puisque presque tous les biens et services faisaient désormais l'objet du même taux de taxe. Par rapport à l'ancienne taxe au manufacturier, qui grevait une portion étroite des biens consommés, elle compliquait pour le contribuable la tâche de se soustraire à la fiscalité, en ce qu'elle lui fermait la possibilité de substituer des biens non taxés (non manufacturiers) à des biens taxés. De même un taux d'imposition faible et uniforme sur tous les revenus, tout comme une taxe générale à la consommation (TPS, TVQ), est moins sujet aux effets de distorsion sur les heures de travail et les autres comportements qu'un taux marginal de près de 52 % sur le revenu. Grâce à cette vertu d'une taxe difficile à contourner, la fiscalité générale affecte moins les comportements, la capacité de production de l'économie s'élève, à un niveau donné de fiscalité.

Prise isolément, la logique à l'appui de cette position est troublante. Les taxes générales sont jugées désirables parce qu'elles compliquent au contribuable la tâche de déplacer leurs achats, leurs épargnes ou leur personne en faveur de biens ou activités non grevés. On notera d'ailleurs que l'approche définit l'efficacité comme synonyme de maximisation du revenu et du pouvoir étatique. Il s'agit en fait d'une pratique standard, chez les analystes de la fiscalité optimale, de retenir ce concept d'optimalité.<sup>45</sup>

## Fondements de l'opposition aux taxes générales: gonflement de l'État

Tel est l'essentiel de la morale économique conventionnelle, que le citoyen ordinaire s'avère résistant à recevoir cependant. En réalité, c'est le contribuable, dans sa sagesse naturelle, qui voit plus loin. Dans la théorie normative traditionnelle qui inspire le jugement favorable des économistes sur la fiscalité générale, on postule implicitement que les besoins fiscaux du gouvernement sont fixés de façon exogène,

c'est-à-dire réglés sur les exigences de financement d'une quantité optimale de biens publics. La démarche analytique consiste simplement à définir l'aménagement fiscal qui produise le plus efficacement possible ce revenu fixe et nécessaire. Dans son angélisme, l'approche ignore totalement la possibilité que la nature de l'instrument fiscal puisse affecter la somme des revenus que le gouvernement s'avérera désireux et capable de prélever sur la richesse collective. En somme, elle repose sur le postulat que la politique fiscale sera platoniquement choisie pour maximiser la richesse collective et le bien commun. La course aux faveurs, telle qu'on l'observe dans la pratique politique courante et historique, est exclue du schéma d'analyse.

Quand on abandonne ce postulat désinstitutionnalisé, on comprend que la taxe neutre ou générale, celle qui affecte de façon minimale le comportement des contribuables, perd sa présomption d'efficacité. Dans un monde où les gouvernements réels s'emploient principalement à opérer des transferts politiquement inspirés entre les individus et les groupes, le contribuable présumera implicitement que les exigences fiscales sont infinies. L'octroi à ce gouvernement de l'accès illimité à cette vaste source de fonds que constitue une taxe neutre et générale rend la population vulnérable aux pires excès de l'autorité fiscale. Le contribuable peut donc présumer que l'appétit fiscal se contient mieux par l'imposition de limites à l'étendue de l'assiette fiscale.

### Vérification empirique

Cette thèse vient de recevoir l'appui empirique solide d'une étude qui évalue les effets des régimes fiscaux sur la taille des gouvernements à travers le monde.<sup>46</sup> La conclusion des auteurs est que les taxes à taux plus uniformes et jouissant d'une assiette plus large favorisent la croissance des gouvernements en ce que les contribuables offrent moins de résistance à l'augmentation de taux uniformes qu'à l'alourdissement de taxes spécifiques moins efficaces. Et cette moindre résistance des contribuables suscite le gonflement des budgets publics.

Les taxes générales, *non circonscrites par des règles constitutionnelles ou légales*, ouvrent des perspectives illimitées de courses aux privilèges (en bénéfices de dépenses publiques) aux groupes d'intérêt, qui n'en continueront pas moins de solliciter des traitements

45. R. Kanbur and M. Keen, «Jeux sans frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size», *American Economic Review*, vol. 83, no. 4, septembre 1993, p. 877-892. On lit chez ces auteurs que «the objective of each government is taken to be the maximisation of its tax revenue; all subsequent references to optimality and Pareto-efficiency are to be interpreted in that sense» (p. 880).

46. Gary Becker et Casey Mulligan, *Deadweight Costs and the Size of Government*, Working Paper Number 6789, Cambridge (Mass.), NBER, 1999.

de faveur du fisc attentif. À long terme, l'assiette générale se fait progressivement grugée et se rétrécit; l'opération de neutralité fiscale et d'élargissement de l'assiette se répète, au nom de l'équité et de l'efficacité. À chaque génération, une nouvelle génération d'économistes fait carrière à investiguer les propriétés de la taxe optimale. Historiquement et à travers les différents pays, les taux uniformes, tels que les taxes sur la valeur ajoutée (semblables à la TPS-TVQ) et les taxes générales sur le travail, telle que les primes de la Régie des rentes, connaissent des débuts modestes mais aussi des augmentations nombreuses par la suite. Rappelons aussi l'exploitation éhontée que fait le gouvernement fédéral du produit des primes (taxe générale sur le travail) d'assurance chômage (26 milliards \$ de surplus depuis 1994) pour financer ses autres dépenses et perpétuer le *welfare state*. Les TVA atteignent maintenant les 20 % dans de nombreux pays et notre taxe de retraite s'alourdira de 75 % dans les dix prochaines années.

En général, les pays qui tirent une large fraction de leurs rentrées fiscales de taxes à taux uniformes ont des gouvernements de taille considérablement plus grande. En fait, le principe est plus général encore : on observe une relation étroite entre la facilité avec laquelle les gouvernements peuvent faire leurs prélèvements et la taille du budget de dépenses. Les auteurs citent l'exemple des pays producteurs de pétrole qui gonflent leurs dépenses lorsque les prix du pétrole s'élèvent. L'avènement des logiciels de préparation des déclarations de revenus joue en faveur de l'alourdissement fiscal, en facilitant la tâche au contribuable. Certains analystes estiment que le plus grand responsable de l'alourdissement fiscal depuis 40 ans n'est nul autre que le bureaucrate du US Treasury Department, récemment décédé et qui avait inspiré à Roosevelt l'innovation fatale et géniale de prélever à la source l'impôt sur le revenu personnel. Les taxes cachées s'avèrent donc plus faciles à prélever que les taxes explicites, comme l'illustre le siphonnage annuel du monopole d'Hydro-Québec et de Loto-Québec par le gouvernement, ou la mainmise récente du gouvernement québécois sur des centaines de millions provenant de la collectivisation des régimes privés d'assurance médicaments. Autre illustration éloquentes de ce principe général : trois compta-

bles de l'Université de Waterloo viennent de publier un papier sur les 19 taxes cachées qu'ils découvrent et le pouvoir qu'elles confèrent au gouvernement de grever davantage le contribuable confus.<sup>47</sup> Ainsi, s'il existe formellement quatre taux d'imposition marginale fédéraux (0 %, 17 %, 26 % et 29 %), on en distingue en fait sept en conséquence des surtaxes. Selon les estimations des auteurs, 14,4 millions de contribuables canadiens portent un fardeau supérieur au taux marginal statutaire, du fait qu'à mesure que leur revenu s'élève, ils sont privés de bénéfices désormais *clawed back* ou éliminés. Plus de 965 000 canadiens, situés au bas de l'échelle, dont 390 000 qui ne touchent aucun revenu, font face à des taux marginaux de 60 % ou plus, par l'effet de la perte de quelque transfert ou l'élimination d'un crédit quelconque.

En résumé, il faut conclure que, sans contrôle effectif des dépenses, les taxes simples, à assiette étendue et à taux uniformes risquent de perdre en alourdissement fiscal et en budgets accrus ce qu'elles gagnent en efficacité et en simplicité. Dans ce contexte, le calcul rationnel du contribuable l'inclinera en faveur de mécanismes institutionnels qui limitent le pouvoir fiscal du contrôleur politico-bureaucratique. Les corollaires de cette logique font l'objet des pages qui suivent.

### Aménagement fiscal dans un monde politisé: rationner l'État pour en réduire la taille

Le sens plus général de l'analyse qui précède est que, en l'absence de règles constitutionnelles ou semi-constitutionnelles, ou de conventions morales universelles, les gouvernements dépensent le maximum de ressources qu'ils sont capables de toucher.<sup>48</sup> Qu'on leur donne l'argent; ils ne manqueront pas de le dépenser.

On fait donc face à un dilemme : d'une part, la fiscalité générale comporte moins de coûts économiques; elle s'avère moins inefficace et plus favorable à la croissance, à un niveau donné; d'autre part, la fiscalité générale favorise l'exploitation supplémentaire du contribuable, la croissance des budgets publics, la course aux faveurs, en un mot l'étatisme accru.



*Les gouvernements  
dépensent le maximum  
de ressources  
qu'ils sont capables  
de toucher.*



47. A. Macnaughton, T. Matthews et J. Pittman, *Canadian Tax Journal*, décembre 1998.

48. La formulation la plus explicite et rigoureuse de cette logique revient à G. Brennan et J. Buchanan, *The Power to Tax*, New York, Cambridge University Press, 1980.



***État minimal discriminatoire***

La solution optimale réside peut-être dans l'élargissement de la notion de généralité aux deux comptes du bilan étatique, et donc à la fois à la fiscalité et aux dépenses, tout en combinant cette opération à des formes de contraintes semi-constitutionnelles applicables aux pouvoirs des gouvernements de s'appesantir démesurément sur les épaules des individus et entreprises.<sup>49</sup> On peut concevoir deux formes générales d'aménagement de la société politique démocratique pour contenir les abus de pouvoir. Dans une première formule, la taille de l'État dans l'économie est étroitement restreinte, mais le discrétionnaire du législateur n'est pas circonscrit autrement que par les règles du jeu politique courantes inhérentes à la majorité simple. En termes spécifiques, cet aménagement implique l'absence de restrictions au pouvoir courant des gouvernements de discriminer entre les membres des différentes coalitions politiques. On peut supposer, à titre d'illustration, que la constitution (ou la tradition) limite à 25 % du PIB le pouvoir de dépenser et de taxer, degré de politisation de loin inférieur aux 50 % occupé par l'État chez nous.

La formule est susceptible de donner lieu à un certain degré de redistribution de la richesse du côté fiscal comme du côté dépenses. Les biens et services bénéfiques à tous les membres de la société politique ne seront offerts par l'État que dans la mesure où la coalition majoritaire en place ou la coalition minoritaire couramment dominante préfèrent ces bénéfices à de purs transferts monétaires et qu'elles valorisent plus leur part des bénéfices qu'elles ne souffrent du fardeau fiscal associé à ces services. Le régime public sera, dans ces conditions, fortement biaisé en faveur du redistributionnisme, plutôt qu'en faveur de la production de services généraux d'intérêt commun à l'ensemble de la société politique. À mesure que le pouvoir de décision alternera entre les coalitions majoritaires successives, l'identité des groupes gagnants et perdants se déplacera aussi.

Les inefficacités standards (coûts économiques) associés ci-dessus à la fiscalité (et leur contrepartie du côté des bénéfiques) s'observeront en conséquence des incitations défavorables exercées par les taxes non générales sur les comportements. L'ampleur de ces coûts économiques standards sera circonscrite, par contre, par le fait des limites imposées à la taille de l'État et

donc à l'étendue de ses distorsions. Cette source familière d'inefficacité se doublera cependant des inefficacités définies précédemment comme la course aux faveurs politiques qui l'emporteront souvent sur les coûts conventionnels d'inefficacité des taxes. Les individus et entreprises jugeront rentable dans ce contexte de s'engager à des degrés divers dans l'organisation de coalitions ou de s'y associer dans l'intention manifeste de s'attirer des exemptions ou des exclusions de taxes (ou des allocations et subventions).<sup>50</sup> Les ressources ainsi engagées dans cette course sont, on l'a vu, pur gaspillage, puisqu'elles n'ajoutent rien à la richesse totale. De même la perspective de rente supplémentaire attribuable à l'appartenance à une coalition nouvelle est toujours présente.<sup>51</sup> Soulignons également que l'accessibilité aux traitements de faveur n'est pas égale pour tous dès qu'on introduit le coût de l'action politique qui confère un avantage politique aux groupes de pression. Ce régime ne saurait donc non plus se recommander par son équité. Sa principale vertu est de limiter les dégâts en imposant l'État minimal.

***État maximal, mais non discriminatoire***

Pour faire pendant au modèle exposé ci-dessus, on peut évaluer l'aboutissement d'un régime où la part de l'économie politisée ne comporte aucune limite maximale, mais où la décision démocratique majoritaire serait circonscrite par l'obligation constitutionnelle de n'adopter que des lois générales. Le sens de cette contrainte est que, si le gouvernement s'avise d'offrir des services privés et divisibles ou même de simples transferts à quelqu'un, ces services ou transferts doivent être offerts à tous les membres de la collectivité sans exception. Ainsi, advenant que le législateur choisisse d'offrir le lait gratuit à une famille, il doit aussi faire la même offre à toutes les familles. Mieux encore, s'il opte pour le transfert d'un dollar à une famille, il doit aussi accorder le transfert d'un dollar à toutes les familles. Par exemple, l'imposition du *means test* serait inconciliable avec ce régime. L'imposition de droits de douane ne serait possible que si tous les biens et services importés étaient également frappés, sans exception. Toute forme de programmes d'exonération ou d'allègement fiscal ciblé constitue une infraction au principe de généralité, tout comme la multitude de programmes de dépenses différenciées entre les groupes et les individus.

49. Le lecteur peut reconnaître que les pages qui suivent s'inspirent de J. M. Buchanan et R. D. Congleton, *Politics by Principle, not Interest*, New York, Cambridge University Press, 1998, qui s'inspirent eux-mêmes de la tradition de F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1960.

50. Dimension abordée ci-dessus dans la section sur la logique politique. Le traitement le plus méthodique et le plus récent de cette question revient à Walter Hettich et Stanley L. Winer, *Democratic Choice and Taxation*, New York, Cambridge University Press, 1999.

51. Ce processus peut se poursuivre sans limite théorique, comme l'enseigne le théorème de l'impossibilité.

Cette notion de généralité fiscale trouve son expression la plus claire dans l'invention par le ministère des Finances et par de nombreux économistes conventionnels de la notion contraire de « dépenses fiscales ». Le gouvernement canadien les définit comme des mesures « qui prennent la forme d'exclusion d'éléments normalement compris dans le revenu imposable, de déductions, de remboursements, de reports ou de crédits. »<sup>52</sup> Le ministère les identifie aussi par les objectifs poursuivis, et donc comme « des aides et encouragements à des groupes déterminés de particuliers ou d'entreprises ou à certains types d'activités. »<sup>53</sup> Le ministère des Finances du Canada en dénombre 113, en 1998, uniquement pour l'impôt sur le revenu des particuliers. Il est vraisemblable que la structure fiscale québécoise en contient autant.

Dans sa définition, ce concept désigne donc l'ensemble des exemptions, des concessions, des crédits et allègements qui valent à leurs bénéficiaires des allègements fiscaux plutôt que des allocations explicites de l'État. Dans son sens analytique, il s'oppose à la notion de taxe générale. Les principales composantes en sont les pratiques suivantes : exonération des contributions aux régimes de retraite (valeur totale de l'exonération fiscale : 14,7 milliards\$ par année au seul niveau fédéral), le crédit fiscal de base touchant les 6 456 premiers dollars de revenu et dont la valeur totale atteint 21,3 milliards\$ par année, l'exemption de l'alimentation et du logement des taxes de vente fédérales (3,1 milliards\$) et provinciales, de même que le crédit de la TPS accordé aux pauvres (2,8 milliards\$), le crédit fiscal fédéral pour enfant d'une valeur de 6 milliards\$, l'exclusion des frais médicaux et dentaires, du salaire de grève (500 millions\$ par année), ainsi que du loyer de la maison occupée par son propriétaire du calcul du revenu imposable (1,7 milliard\$), l'exclusion des allocations sociales, des indemnités de la santé et de la sécurité au travail, le report en amont et en aval des pertes des sociétés commerciales, le traitement de faveur des activités manufacturières par l'impôt sur les profits, ainsi que le traitement différentiel de l'amortissement selon les secteurs. Les taxes sur les corporations favorisent arbitrairement les ressources naturelles au détriment des services financiers, du commerce de détail et

des activités *high tech*. L'arbitraire de ce travers apparaît clairement au moment où le ministre fédéral des Finances évalue l'opportunité d'accorder un traitement de faveur supplémentaire, cette fois-ci aux options sur les actions détenues par les employés des compagnies *high tech*. Notons enfin l'exemption louche, dont jouissent les gains à la loterie, du revenu imposable.

Au total l'ensemble de ces incartades aux règles d'imposition universelle s'élèvent à quelque 110 milliards\$ au seul niveau fédéral qui prélève déjà quelque 156 milliards\$ des contribuables canadiens. On notera la connotation suspecte attachée au concept de « dépenses fiscales ». L'expression donne à entendre que tout l'argent qu'on dépense soi-même pourrait faire l'objet d'une ponction intégrale de l'État. Ces ressources ne nous reviennent que par l'effet de la condescendance du gouvernement, d'un allègement qu'il daigne bien nous consentir dans sa magnanimité et qui appelle notre gratitude à son égard.

La notion pure de fiscalité générale impliquerait le rejet intégral de toutes formes de traitement particulier par le fisc. En fait, la norme de généralité appliquée à la structure fiscale ou à la distribution du fardeau fiscal impliquerait le prélèvement de taux d'imposition égaux sur chaque unité de revenu et rien d'autre. Ce qui voudrait dire, dans le langage des débats politiques en cours, l'adoption d'une seule forme de fiscalité, la taxe proportionnelle ou la taxe à taux uniforme (*flat rate*) sur le revenu, sans aucune exclusion, exemption, déduction ou crédit. Cette formule, abondamment débattue aux États-Unis et promise pour bientôt par le gouvernement albertain au Canada, s'éloigne passablement du régime en cours. On en devine la raison, énoncée ci-dessus à l'examen de la logique politique : en régime démocratique, le votant qui compte est d'abord celui qui touche un revenu médian. Or le revenu de cette famille abstraite, à 40 000\$, s'inscrit sensiblement en-dessous de la moyenne, à 50 000\$. Le régime fiscal est donc biaisé (par sa progressivité surtout) contre les revenus moyens-supérieurs en faveur du médian.

Puisque les règles du jeu politique ne prévoient dès lors aucune limite à la taille du secteur public, on peut prévoir que ce régime mènerait à une forte crois-



*L'accessibilité aux traitements de faveur n'est pas égale pour tous dès qu'on introduit le coût de l'action politique.*



52. Dépenses fiscales, 1998, Ottawa, Ministère des Finances, 1998.

53. *Ibid.*, p. 33.

sance du secteur public, surtout à la multiplication des transferts directs par décision majoritaire (programmes universels et droits statutaires, *entitlements*). L'énormité des transferts affecteraient bien sûr les comportements, et l'assiette fiscale exclurait forcément les activités de loisir, de même que les activités « fantômes », tel le bricolage, l'économie souterraine. La richesse et la croissance seraient moindres que sous un régime à la fois général et d'État réduit. Mais en dépit de sa taille hypertrophiée, le secteur public régi par ce régime serait épargné d'une certaine dose d'inefficacité aujourd'hui associée à son gonflement. D'abord la contrainte de généralité rendrait inutiles aux personnes et aux organisations les activités politiques destinées à leur valoir des traitements fiscaux de faveur et aussi la recherche impossible par eux de programmes préférentiels ou discriminatoires. La course aux faveurs et donc les coûts politiques seraient circonscrits. Et même les coûts économiques des taxes découlant de leur impact sur les comportements seraient limités. Lorsque tous les revenus sont assujettis à la même taxe à taux uniforme, les gens ne trouvent aucun intérêt à rechercher des sources de revenus différemment traitées par le fisc.

### ***Régime effectif***

Depuis l'abandon du principe conventionnel sinon constitutionnel de l'équilibre budgétaire, vers les années 1960, on peut dire que la réalité institutionnelle observée chez nous et dans les démocraties occidentales ne correspond ni à l'un ni à l'autre des deux régimes décrits ci-dessus. Sans beaucoup exagérer, on peut dire que le régime en vigueur n'a retenu ni la pratique de l'État réduit pour satisfaire aux idéaux « libéraux » d'État réduit, ni l'adhésion au principe de généralité. On risque donc de tomber dans le pire des deux

mondes. On ne peut douter en effet que les gouvernements n'aient occupé une place de plus en plus large dans la vie sociale et économique des gens depuis plus d'un demi siècle. On constate également que la composante redistributive du secteur public s'est accrue démesurément.

D'autre part, s'il est vrai que la pratique démocratique adhère encore d'une certaine façon lâche et sélective au principe de généralité, la discrimination généralisée s'inscrit délibérément et systématiquement au cœur de nos pratiques politiques. Une discrimination sélective, cela va sans dire, qui touche des dimensions spécifiques de l'identité des gens, et en exclut d'autres. Ainsi, la loi et la morale conventionnelle rejettent toute forme de discrimination fondée sur le sexe, la race, l'ethnie, l'affiliation politique ou la religion. Même ici, il y a lieu de souligner l'exception de taille incorporée dans nos règles de discrimination active (inversée), qui reposent en fait sur le sexisme et le racisme en ce que l'assignation aux tâches ou aux faveurs se fait non pas en fonction du talent de l'individu mais de son appartenance à un groupe. Une sorte d'apartheid inversé.

Par contraste flagrant, la pratique politique s'adonne systématiquement à la discrimination selon l'âge, le statut économique, la catégorie professionnelle, la localisation géographique, les habitudes personnelles (comme le tabagisme), et une multitude d'autres caractéristiques devenues objets de préférence ou de discrimination légitime. L'entrecroisement de ces multiples coalitions fait qu'on peut réaliser à peu près n'importe quelle finalité politique et ainsi poursuivre l'intérêt politique le plus crû au nom des plus nobles principes d'égalité. La réalité est qu'il s'agit de discrimination pure et simple en faveur de groupes d'intérêt.

## V. Préceptes institutionnels pour restaurer la croissance et l'ordre non discriminatoire

**U**n enseignement principal se dégage de ce survol : le Québec, et le Canada tout entier, peuvent et doivent impérativement comprimer leurs dépenses et leur dette, réduire les taxes et, donc, affecter le « dividende fiscal » issu de la résorption du déficit à l'allègement fiscal des individus et des entreprises. Par la magie de la prospérité retrouvée, les rentrées fiscales augmenteraient vraisemblablement. L'Ontario, moins avancé que le Québec dans la sclérose économique, vient d'en faire la preuve. À la suite de la baisse de 15 % des taux d'imposition en 1996-97, le produit de l'impôt sur le revenu individuel a augmenté de 4,5 %; celui des autres taxes, de plus de 5 %. Dans sa fixation sur la primauté de l'organisation centralisée de la société, le gouvernement du Québec ne trouve rien de mieux à faire que de resserrer les contrôles fiscaux sur l'économie souterraine. Il ne vient à l'esprit de personne à Québec que la révolte des contribuables et l'économie souterraine se résorberaient par l'allègement fiscal.

Mais dans un monde politisé, cette prescription ponctuelle ne suffit pas. La pratique de la course aux faveurs doit être perçue comme un trait institutionnel permanent du processus de décision législative. La question se pose donc : quelle est la structure fiscale la plus susceptible d'aboutir à des résultats efficaces en présence de courses aux rentes et, donc, de coûts politiques ?

La hiérarchisation qu'on peut faire des institutions politiques dépend des règles légales et constitutionnelles qui régissent le comportement des agents économiques à l'intérieur de ces institutions.<sup>54</sup> Ainsi, un aménagement fiscal peut être classifié comme efficace dans tel cadre institutionnel, mais jugé différemment à l'intérieur de règles différentes. On a vu que l'analyse normative conventionnelle retient un postulat implicite sur l'ordre politique. Elle suppose que l'État ou ses agences recherchent le bien commun comme unique objectif. La politique n'y est nulle part incorporée. Si le gouvernement incarne le despote bienveillant de Voltaire, on conçoit que les critères conventionnels d'optimalité fiscale peuvent servir à inspirer les préceptes politiques. Si, par contre, ce modèle de gouvernement ne correspond en rien à la description des gouvernements réels, alors le jugement qu'on portera sur l'ordre fiscal en cours divergera de l'évaluation conventionnelle.

Nos préceptes procéderont donc du postulat que les décisions publiques sont politisées, que la générali-

té des lois est le seul principe qui minimise l'obstacle fiscal à la croissance et qui respecte le droit individuel. Le redistributionnisme reste le trait distinctif de la politique, aussi longtemps que le pouvoir discrétionnaire du législateur ne sera pas circonscrit par des contraintes au moins semi-constitutionnelles. Concrètement, cette position reconnaît que le secteur *high tech* va poursuivre sa campagne pour obtenir le traitement privilégié des options sur les actions en faveur de ses employés, que les organisations de sport professionnel continueront de réclamer des subventions, que les parents à gagne-pain unique se percevront comme étouffés par le régime, que l'indexation des revenus prend du temps à réaliser ses effets bénéfiques et que, de toute façon, sa signification est difficilement appréhendée par le grand public, que l'allègement des taux marginaux les plus élevés est politiquement difficile à vendre, tandis que l'abaissement des taux du bas de l'échelle coûte cher en baisses de revenus fiscaux et n'engendre souvent que des bénéfices par tête insignifiants. Tant qu'on s'en tient à des recommandations ponctuelles de cette nature, le critère de réussite est qu'elles soient *sexy*.

### Règles semi-constitutionnelles

**P**lus concrètement, mais sans prétendre à l'exhaustivité en raison du caractère défricheur de l'exercice, notre survol propose au lecteur des principes institu-

54. L'arrière-plan méthodologique exposé ici s'inspire de James M. Buchanan, « The Political Efficiency of General Taxation », *The National Tax Journal*, Vol. 46, December 1993, p. 404-410.

tionnels, plutôt que des recommandations spécifiques. L'instauration de règles du jeu fiscales est antérieure à toute réforme ponctuelle du régime fiscal. Le principe de la généralité des taxes (comme d'ailleurs de toutes les interventions budgétaires et réglementaires) est manifestement à sauvegarder. Il faut mettre un frein et, ultimement, renverser la dérive moderne vers la discrimination, vers le traitement spécial ciblé. Spécifiquement, la taxe proportionnelle sur le revenu garde son attrait incontestable. Mais, en même temps, des règles de décision capable de freiner l'appétit fiscal du Prince (fût-il démocratique) doivent accompagner toute réforme en faveur de la généralité des taxes. Le défaut d'observer cette double consigne risque d'amplifier les travers de la fiscalité actuelle, c'est-à-dire de réaliser le pire des deux mondes, soit d'une part le gonflement démesuré du secteur politisé et du redistributionnisme par l'effet de la généralité des taxes et des bénéfices et, d'autre part, l'amplification consécutive de la double inefficacité, économique et politique, des taxes. Explicitement, cet aboutissement veut dire multiplication des inefficacités standards associées à la fiscalité non générale en conséquence des incitations défavorables exercées par les taxes non générales sur les comportements et multiplication des coûts politiques associés à la course aux faveurs publiques, coûts qui l'emporteront souvent sur les coûts conventionnels des taxes.

### **1. Super-majorités et référendums populaires**

Imposer au législateur lui-même d'obtenir des super majorités (les deux tiers ou les trois quarts de l'assemblée législative) plutôt que de simples majorités pour hausser les taxes, ou exiger de tout futur gouvernement qu'il obtienne l'approbation des votants, comme le proposent le nouveau gouvernement du Nouveau-Brunswick et le gouvernement de l'Alberta, ou encore qu'il procède par référendums populaires (comme en Suisse). Ces règles de décisions en matière de hausses de taxe constitue la sorte d'innovations institutionnelles aptes à freiner les instincts politiques et à favoriser la croissance. Si on en juge par les récentes élections provinciales au Canada, l'allégement fiscal s'avère tout aussi rentable politiquement qu'économiquement. En matière de fiscalité, la formule imposerait aux décideurs politiques l'obligation de conférer un caractère plus général aux lois, en même temps qu'elle opposerait une résistance accrue à l'inflation des budgets. En un mot, l'intérêt général plutôt que particulier deviendrait inhérent aux règles du jeu.

### **2. Rétrécir l'assiette accessible au fisc par des taxes inefficaces**

Il est déplorable qu'on doive en venir à des appels à l'inefficacité économique pour nous protéger des inefficacités politiques. Mais, en l'absence de contraintes constitutionnelles, il faut reconnaître que le redistributionnisme serait moins répandu et la discipline fiscale plus serrée, si l'autorité fiscale était cantonnée au choix de taxes spécifiques moins efficaces, plutôt que dotée de toute la latitude de retenir des taxes générales. On notera, à titre d'application, que la province où la fiscalité est la plus légère, l'Alberta, est aussi la province où les taxes spécifiques comptent le plus. Les rentrées fiscales les plus importantes de cette province proviennent, non pas de l'impôt sur le revenu des particuliers, mais bien d'une taxe très spécifique, les royautés tirées des ressources naturelles, pétrole, gaz naturel et charbon. Pour la période de 1988 à 1999, les recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles sont supérieures à celles de l'impôt sur le revenu des particuliers huit fois sur onze. Au Québec, l'impôt des particuliers représente plus de 40 % des revenus autonomes, alors que le pourcentage albertain ne dépasse pas 25 %. En un mot, en l'absence de contraintes aux instincts fiscaux des décideurs publics sous le régime actuel, la supériorité présumée des taxes générales perd de sa validité. À tout prendre, une fiscalité inefficace mais contenue, vaut mieux qu'une fiscalité efficace et débridée. Elle vaut surtout mieux que la fiscalité actuelle, à la fois débridée et inefficace.

### **3. Implantation de services substitués aux monopoles publics**

L'allégement fiscal nécessaire et significatif ne saurait se réaliser sans le retrait de l'État de fonctions qui ne lui conviennent pas, surtout de fonctions qu'il monopolise sans fondements. Le vieillissement de la population constitue le grand défi de notre régime de santé et de retraite socialisé. Dans moins de 50 ans, le ratio population âgée/travailleurs aura plus que doublé. Songeons que, si aujourd'hui la population comptait la proportion de vieillards qu'elle comptera dans moins de 50 ans, il faudrait alourdir le taux de taxation de la famille moyenne de 48 % à 95 %. La perspective est hallucinante. Elle signifie que le régime de soins de santé et de retraite ne saurait survivre dans sa forme actuelle. À mesure que la demande de soins s'élève, les gouvernements compriment progressivement le budget de la santé, tout en interdisant aux gens le droit de se payer volontairement les soins de santé supplémentaires qu'ils réclament. Les budgets scolaires sont aussi déficients et le régime de retraite

public promet à la jeune génération des bénéfices médiocres et un fardeau fiscal encore plus écrasant (alourdissement de 75 % d'ici dix ans).

Par suite de la hausse prévisible de la demande de services (vieillesse de la population, hausse du revenu, évolution de la technologie médicale) aujourd'hui offerts en exclusivité par les gouvernements, la consigne d'allègement prononcé des taxes doit donc être assortie d'une condition. En même temps qu'ils se retirent de la production de services en monopoles publics, les gouvernements doivent, à l'exemple de la plupart des pays, ouvrir la voie à l'implantation de substituts privés, en particulier dans les services de santé, de retraite et d'éducation. En favorisant ainsi la croissance d'une capacité supplémentaire privée, ces pays sont parvenus à atténuer la pression des coûts sur le régime public. Les budgets publics de santé s'en sont trouvés allégés; la qualité des soins et la multiplicité des choix y ont gagné, tandis que les files d'attente se sont raccourcies. Nonobstant les déclarations intégristes de fidélité au régime de monopoles publics, le Canada n'aura bientôt plus le choix de se passer des offreurs privés en matière de services de santé, d'enseignement à tous les niveaux et de retraite. Il faut refuser le faux *trade-off* proposé par les politiciens entre l'allègement des taxes et l'amélioration des soins de santé. Dans la perspective fiscale qui nous concerne ici, l'aménagement concurrentiel, combiné à l'instauration de fonds privés d'assurance santé, d'assurance retraite et même d'assurance éducation, aurait aussi pour avantage de couper immédiatement les taxes de tous et de chacun des travailleurs.

Le moyen de garantir que les ressources seront disponibles pour faire face au financement des pensions et des soins de santé des *baby boomers* n'est donc pas d'alourdir le fardeau maintenant pour faire accumuler des fonds par les gouvernements. Les surplus n'y seront plus, le moment venu, car entre-temps le gouvernement aura joué au Père Noël avec ces fonds. Le moyen politique de perpétuer ces surplus, c'est de donner à la population générale le sentiment de partager les bénéfices en allègements fiscaux généraux. La seule contrainte effective au gonflement de l'État, c'est le partage du surplus par l'allègement fiscal. Faible fardeau fiscal et État réduit vont de pair, tout

comme fardeau alourdi et budget excessif.

#### 4. Fiscalité proportionnelle

À long terme, une fois mises en place les contraintes suffisantes à limiter le gonflement de l'État et à l'exemple du gouvernement albertain, les exigences de la croissance et de l'efficacité nous invitent à tendre vers la taxe proportionnelle sur le revenu comme source principale sinon unique de fiscalité. La taxe à taux fixe sur le revenu (constitutionnellement circonscrite) abaisserait le coût politique de la fiscalité en retirant aux politiciens l'une des sources principales de leur pouvoir: celle de pouvoir vendre des bénéfices fiscaux par l'octroi d'échappatoires, d'exemptions, etc. Pour cette raison, les comptables, les avocats, les fiscalistes et les maisons financières s'opposeraient avec vigueur à ce principe qui les priverait du principal débouché de leurs services. En fait, depuis la «réforme fiscale» de 1987 et contrairement à son intention, la pondération de notre régime fiscal se fait de moins en moins sur la consommation et de plus en plus sur le revenu personnel,<sup>55</sup> mais d'une façon de plus en plus discriminatoire qui s'éloigne du principe de la généralité (surtaxes, hausse des taux, effet de l'inflation). Vues comme étapes vers l'implantation du principe de généralité des taxes, les initiatives suivantes se recommanderaient: option en faveur de l'abolition de la limite de 20 % imposée aux investissements étrangers des fonds d'épargne retraite et renonciation à toutes les formes d'assistance fiscales aux entreprises.

#### 5. Abaissement des taux marginaux pour tous

Dans les années antérieures, les quelques minimes réductions fiscales «concedées» s'adressaient à des groupes spécifiques, les familles à faible revenu, les handicapés. Il ne fait pas de doute que les taux marginaux doivent baisser pour tous, à l'exemple de ce qui survient dans un grand nombre de pays où le mouvement se poursuit depuis nombre d'années. Cette prescription est particulièrement pressante pour les bas revenus qui subissent des taux spoliateurs supérieurs à 100 %, et qu'on dissuade souvent de s'intégrer à l'économie du travail; elle n'est pas moins impérieuse pour



*L'allègement fiscal nécessaire et significatif ne saurait se réaliser sans le retrait de l'État de fonctions qui ne lui conviennent pas.*



55. J.-Y. Duclos et J. Gingras, *Mixing it up: Directions for Federal Tax Reform*, Toronto, The C.D. Howe Institute, Commentary 126, juin 1999.

les taux les plus élevés qui s'appliquent à partir de 65 000 \$. Plutôt que de songer à des concessions fiscales aux employés des sociétés *high tech*, le législateur fédéral ferait mieux d'abaisser le taux marginal maximum, tout en relevant le seuil de revenu auquel il s'applique. Il s'avère que ce seuil est le plus bas de tous les pays du G7 et surtout que la tranche correspondante aux É.-U. ne commence pas avant 425 000 \$. L'abaissement des taux pour tous compenseraient pour les dommages passés de la désindexation.

Un deuxième aspect de la progressivité a trait au traitement discriminatoire du régime actuel contre les familles n'ayant qu'un gagne-pain. En conséquence, ces familles qui ont des enfants portent un fardeau fiscal aussi lourd que les familles sans enfants. L'introduction de la formule de déclarations conjointes (combinée à l'octroi de crédit universel de garderie aux parents travaillant à l'extérieur ou à l'intérieur) amorcerait la réforme de cette lacune.

Dans un récent essai sur la fiscalité fédérale, W. Robson fixe à 23 milliards\$ en 5 ans, soit 4,6 milliards\$ par année l'allègement fiscal que le gouvernement fédéral pourrait offrir aux Canadiens, tout en continuant à affecter au moins 3 milliards \$ par année au remboursement de la dette.<sup>56</sup> Au total, si l'allègement intégral était affecté à l'impôt sur le revenu personnel, c'est à une baisse de 25 %, soit de 3 000 \$ par année, que la famille canadienne aurait droit.

### **6. Ne jamais tolérer la fermeture d'une échappatoire ou l'adoption d'un péage ou tarif, qui ne soient compensées par l'allègement des taxes plus générales**

Il faut éviter de succomber au leurre des réformes fiscales (mouvement vers la généralité) qui impliquent un alourdissement fiscal, c'est-à-dire qui ne s'accompagnent pas d'allègement équivalent de taxes générales. Le gouvernement québécois se fait, ces temps-ci, le champion d'initiatives rationalisées par le souci d'équité (évasion, échappatoires), mais qui camouflent l'intention d'alourdir le fardeau fiscal. Dans sa détermination louche de circonscrire l'évasion fiscale, le Québec pêche profusément contre ce principe. Son assiduité à poursuivre les fraudeurs nous a valu un alourdissement fiscal de 2,7 milliards\$, et pas un sou d'allègement pour le reste des honnêtes gens. Ce qui confirme que le souci de conférer un caractère plus universel au régime fiscal camoufle souvent le souci d'alourdir le fardeau plutôt que de le rendre juste.

L'imposition « vertueuse » d'une taxe de trois dol-

lars à l'achat d'un pneu neuf, louangée par les médias et invoquée au nom de la vertu écologique, illustre le danger de céder à l'instinct glouton du gouvernement québécois. Depuis le milieu des années 90, le gouvernement fédéral s'adonne de façon louche à la pratique de multiplier les tarifs dans un souci déclaré de combattre les déficits. La tarification a été étendue à l'inspection des viandes et des aliments, à l'approbation des médicaments, à l'inspection des installations de pêche, aux services consulaires, aux permis de pêche et, en général, aux services maritimes, ainsi qu'aux services météorologiques spécifiques. Le fait est qu'il n'existe aucune relation entre la valeur du service reçu et le péage associé. Il s'agit donc d'un alourdissement fiscal pur et simple, sans la lettre.

La consigne à éviter : fermer les abris fiscaux au nom de l'efficacité, et sans compensation. À titre d'illustration, rien ne serait plus contre-indiqué que d'étendre les taux généraux de taxation (plutôt que 75 %) aux gains de capital, ou de supprimer l'exemption à vie de 100 000 \$ sur les gains de capital des entrepreneurs de petites entreprises, pas plus qu'il faut souhaiter l'inclusion des plus-value domiciliaires dans le revenu individuel. Les « dépenses fiscales » constituent des cibles directes aux moralisations faciles des économistes conventionnels. Ainsi en va-t-il des dons de charité, des déductions pour les repas d'affaires, du crédit d'âge et des régimes de contribution aux fonds de retraite. D'offrir au fisc l'occasion et la rationalisation de hausser le fardeau fiscal serait l'erreur fatale de l'ère contemporaine. Le principe à ne pas violer dans les circonstances modernes est de ne jamais tolérer la fermeture d'une échappatoire ou l'adoption d'un tarif, qui ne soient pas compensées par l'allègement des taxes plus générales.

### **7. Pleine indexation des revenus et des crédits.**

Cette taxe sournoise appelée non-indexation (au Québec) et désindexation (au fédéral, 1986) en ce qu'elle n'applique l'indexation des revenus qu'au delà de 3 %, a valu un appesantissement fiscal de plus de un milliard \$ par année au seul gouvernement fédéral et a basculé 1,4 millions de Canadiens dans la catégorie des contribuables au cours des dix dernières années, en même temps qu'elle poussait 1,9 million d'entre eux du bas de l'échelle fiscale à son milieu, et du milieu de l'échelle à la tranche supérieure de revenu imposable. Les exemptions aussi devraient être augmentées de façon à compenser pour les effets passés de l'inflation.

56. W. Robson, *Payback Time: Assessing the Room for Federal Tax Cuts*, Toronto, The C. D. Howe Institute, 1999.

## Prescriptions spécifiques

Notre inspiration première était donc de concevoir et de suggérer des préceptes visant les règles du jeu qui président aux décisions fiscales et politiques en général et qui font obstacle à la croissance. Mais dans un essai sur la relation entre fiscalité et croissance, quelques corollaires ponctuels s'inspireront aussi des observations faites au cours des pages qui précèdent : stagnation des revenus après taxes au Québec, retard du Québec en matière d'investissement, d'emploi et de revenu, difficulté éprouvée par les moins nantis à se tirer de leurs conditions pour gravir l'échelle du progrès économique, et mobilité accrue du capital et des travailleurs les plus qualifiés au sein de l'économie globale.

### *En matière d'impôt sur le revenu personnel.*

Non moins pressante pour atténuer dans l'immédiat l'impact de notre fiscalité sur la création de richesses et en particulier sur la fuite des cerveaux, des épargnes et des riches, serait la suppression de la surtaxe fédérale « temporaire » de 5 % imposée en 1986 aux revenus supérieurs à 65 000 \$.

### *En matière de taxes sur les gains de capital*

À près de 40 %, le taux de taxation sur les gains de capital s'inscrit à environ le double du taux américain. En ramenant le taux d'inclusion des gains à 50 % plutôt qu'à 75 % comme présentement, et en combinant cette disposition à la compression des taux marginaux sur le revenu personnel suggérée ci-dessus, on pourrait ramener le taux marginal maximum de 38 % à quelque 20 % comme aux É.-U.

Notons que l'abaissement de moitié du taux sur les gains de capital n'affecterait pas sensiblement les rentrées fiscales à cause de ses effets sur le revenu déclaré et aussi à cause de son incidence sur l'activité éco-

nomique générale, en particulier sur la formation de capital. Cette dernière incidence découlerait de l'impact de cet allègement sur le coût du capital-actions, sur l'investissement général et sur l'incitation à épargner.

### *En matière d'impôt sur les profits des sociétés*

Dans les années récentes, le taux d'imposition du revenu des corporations a baissé de façon universelle, en particulier en Australie, en Allemagne, au Japon, en Grande-Bretagne et en Suède. La baisse s'impose donc d'autant plus chez nous à seule fin de conférer à nos entreprises le pouvoir de concurrencer leurs semblables ailleurs. En raison du fait que le Canada dans son ensemble recule dans son aptitude à attirer les investissements étrangers directs, l'allègement de la fiscalité des entreprises s'impose de toute façon, surtout des entreprises non manufacturières qui se retrouvent en position défavorable vis-à-vis leurs contreparties américaines et aussi d'autres pays, comme le démontre le rapport Mintz. En supposant que la tâche de circonscrire l'appesantissement fiscal général soit accomplie, l'assiette de la fiscalité des entreprises devrait aussi être élargie, la surtaxe éliminée et le régime en général plus neutre vis-à-vis la variété des investissements.

À en juger par les *success stories* observées ailleurs, la croissance des revenus qui résulterait de cette option en faveur de l'abaissement sensible, durable et général du fardeau fiscal entraînerait au pire une baisse minimale des rentrées fiscales. La création d'emplois s'accélérait, la croissance du revenu deviendrait vite plus marquée, la création d'entreprises y gagnerait et l'injection de capital national et étranger s'accroîtrait. Les indices boursiers s'aligneraient de plus près sur les bourses étrangères et confèreraient ainsi aux consommateurs la confiance et les moyens d'ouvrir à leur tour leur gousset.



## À propos des auteurs



**S**écialisé dans l'analyse économique des choix publics, Jean-Luc Migué a fait des travaux remarquables notamment sur la sélection des instruments d'intervention, l'aménagement monétaire international et l'impact du libre-échange sur les pouvoirs des États nationaux. Tour à tour chercheur à la Banque du Canada et au Conseil économique du Canada ainsi que professeur à l'Université Laval et à l'ENAP, Jean-Luc Migué est membre de la Société royale du Canada et Senior Fellow au Fraser Institute de Vancouver. Il est également président du conseil scientifique de l'Institut économique de Montréal, *think-tank* qui se consacre à la recherche et à la diffusion des recherches dans le domaine de l'économie politique.



**M**ichel Boucher est professeur de science économique à l'École nationale d'administration publique depuis 1975. Détenteur d'un Ph. D en science économique, il a étudié à l'Université Laval et à la London School of Economics and Political Science. Ses champs d'intérêt et de recherche sont l'analyse économique du secteur public ainsi que l'analyse des politiques de réglementation et de fiscalité. À cela s'ajoute l'analyse des institutions publiques et de leur gouvernance. Il a publié de nombreux articles dans des revues scientifiques nationales et étrangères.

