

LES EFFETS PERVERS DES MESURES FISCALES

À l'occasion du dépôt prochain du nouveau budget provincial, il est utile de s'interroger sur la nature et l'efficacité des mesures fiscales appliquées par le gouvernement. Comme d'habitude, ce budget ne manquera pas de contenir une série de nouvelles mesures fiscales visant à atteindre différents objectifs politiques. C'est le moment ou jamais de rappeler aux élus qu'intentions et résultats ne concordent pas toujours, de telle sorte que la prudence est de mise lors d'interventions gouvernementales faisant appel à la fiscalité.



Cette Note économique a été préparée par Marcel Boyer, vice-président et économiste en chef de l'IEDM et titulaire de la chaire Bell Canada en économie industrielle de l'Université de Montréal.

Le type de mesure fiscale le plus simple est évidemment la taxation directe qui vise à générer des recettes pour l'État et parfois à décourager quelque comportement du même coup. Cependant, à l'inverse, on accorde souvent un traitement privilégié à des groupes de contribuables particuliers pour diverses raisons¹. Puisque ces exceptions entraînent une perte de recettes par rapport à ce que le gouvernement aurait pu prélever sans elles, on les appelle « dépenses fiscales ». Ces dernières prennent des formes variées : revenus non assujettis à l'impôt, exemptions de taxes, remboursement de taxes, déductions dans le calcul du revenu imposable, crédits d'impôts et report d'impôts.

Le régime fiscal québécois comportait en 2006 plus de 280 cas de dépenses fiscales, pour un coût total de 18,6 milliards \$². Au total, ces dépenses fiscales représentaient 32 % des revenus fiscaux du gouvernement (avant les dépenses fiscales). On peut constater une augmentation notable du coût global des dépenses fiscales pendant les cinq dernières années (voir Figure 1). En effet, elles ont augmenté de 30 % de 2003 à 2007, alors que la hausse des revenus autonomes du gouvernement québécois (excluant les transferts fédéraux) n'a été que de 15 %. L'importance croissante de ce phénomène exige donc qu'on lui porte une attention particulière.

Plusieurs mesures fiscales, même si elles sont fondées sur de bonnes intentions, entraînent des « effets pervers ». Cette expression désigne des conséquences imprévues qui vont à l'encontre de l'objectif visé. Nous examinerons trois exemples parmi d'autres : une taxe qui vise à réduire la consommation de tabac stimule sa production illégale et réduit parfois les recettes; les subventions et préférences fiscales accordées

aux entreprises de certaines régions ressources nuisent au développement économique plutôt que de le soutenir; l'exemption de la taxe sur les carburants pour certains usages conduit au développement d'un marché noir. La présente Note économique vise à effectuer un survol de ces exemples et à suggérer des leçons générales à tirer afin de mieux évaluer l'efficacité

des mesures fiscales et leurs conséquences dans l'économie.

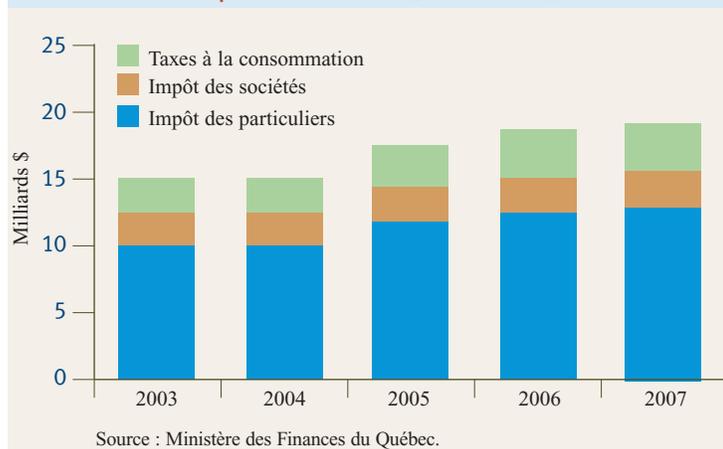
La taxe sur le tabac

Parfois, lorsqu'un taux d'imposition est haussé au-delà d'un certain niveau, les recettes fiscales diminuent parce que les individus travaillent moins ou réduisent leur consommation puisque le coût de ces activités devient trop élevé. Ils sont aussi beaucoup plus susceptibles de faire appel au marché noir. Ce phénomène, qu'on appelle « effet Laffer », peut être qualifié d'effet pervers, car une mesure censée augmenter les



1. Par exemple : afin d'encourager l'épargne en vue de la retraite, de soutenir le développement économique, de protéger les ménages à faible revenu ou d'aider financièrement les familles.
2. Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales – Édition 2006*, octobre 2006, p. 28-29, <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/DepensesFiscales2006.pdf>.

FIGURE 1
Évolution du coût des dépenses fiscales du gouvernement québécois par catégorie d'impôt auquel il renonce (2003-2007)



recettes du Trésor public risque de les diminuer si elle est excessive. La Figure 2 montre l'évolution des recettes de la taxe sur le tabac pour le gouvernement du Québec (l'évolution a été semblable au niveau fédéral). Elles sont passées d'un sommet de 948 millions \$ en 1986-1987 à 368 millions \$ en 1993-1994, une chute de 61 % en sept ans. Cette situation s'explique en grande partie par le développement de la contrebande. En février 1994, les deux paliers de gouvernement furent forcés de réduire fortement les taxes sur le tabac – de 80 % au Québec.

Quelques mois plus tard, l'État recommençait à augmenter les taxes sur le tabac, d'abord lentement, ensuite plus fortement. La taxe québécoise atteint aujourd'hui 20,60 \$ la cartouche, soit 15 % de plus en dollars constants que le sommet du début des années 1990. Ainsi, depuis leur sommet de 948 millions \$ en 2002-2003, les recettes provinciales du tabac ont recommencé à chuter (de 28 % jusqu'à maintenant).

Dans son budget 2006-2007, le gouvernement du Québec admettait le problème : « Les revenus des taxes à la consommation sont révisés à la baisse de 113 millions \$. Cette diminution s'explique principalement par des revenus plus faibles qu'anticipé de la taxe sur les produits du tabac, découlant, en partie, de la hausse de la contrebande »³. Souvent, au cours des dernières années, les prévisions budgétaires relatives aux recettes de l'imposition du tabac ont dû être révisées.

L'augmentation continue des taxes sur le tabac en réduit la quantité demandée (au-delà de la réduction de la demande causée

par d'autres facteurs), mais elle entraîne également l'émergence d'un commerce illégal de cigarettes qui échappe à l'impôt. Ce dernier n'est pas encore aussi répandu qu'au début des années 1990, en partie parce que les contrôles et les sanctions ont été beaucoup renforcés, mais il reste bien présent. Une enquête récente révèle que 22 % des cigarettes consommées au Québec proviendraient du commerce illégal⁴. Une cartouche achetée sur le marché noir coûte environ 20 \$, en comparaison de 50 à 70 \$ pour une cartouche taxée.

La théorie économique de même que l'expérience historique suggèrent qu'un impôt prohibitif provoquera nécessairement la naissance d'un marché noir qui finira par nuire à la perception de cet impôt. Même si l'objectif du gouvernement était d'éliminer la consommation de tabac et donc de réduire à néant les revenus tirés de la taxe sur ce produit, il ne pourrait éviter sans coûts importants une évasion fiscale qui contrecarrerait ses plans.

La Stratégie de développement économique des régions ressources

Un autre genre d'effet pervers provient des subventions aux entreprises, notamment celles reliées aux politiques de développement régional. Mise en œuvre par le budget 2001-2002, la Stratégie de développement économique des régions ressources (SDERR), contrairement à d'autres programmes semblables, n'a pas été sérieusement remise en cause lors du changement de gouvernement. La SDERR s'inspirait des programmes de la nouvelle économie et des programmes régionaux préexistants. Elle visait à généraliser l'aide de l'État aux activités traditionnelles de fabrication dans sept régions ressources. Le gouvernement du Parti libéral du Québec a cependant réduit certains avantages du programme, notamment dans ses deux derniers budgets.

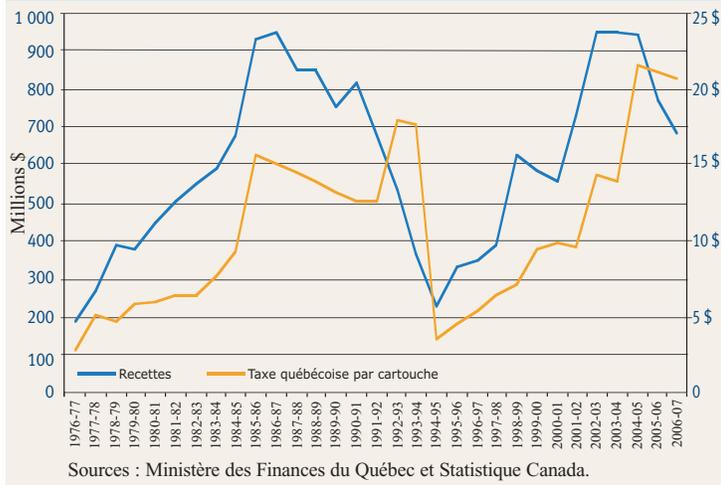
Les deux principales mesures toujours en vigueur sont : 1) un crédit d'impôt remboursable, c'est-à-dire une subvention, équivalant à 30 % du salaire des nouveaux salariés dans les activités de transformation; 2) pour les PME du secteur de la fabrication, un congé fiscal de 75 % de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur le capital et de la cotisation des employeurs au Fonds des services de

La théorie économique de même que l'expérience historique suggèrent qu'un impôt prohibitif provoquera nécessairement la naissance d'un marché noir qui finira par nuire à la perception de cet impôt.

3. Ministère des Finances du Québec, *Budget 2006-2007 – Plan budgétaire*, mars 2006, section 2, p. 6.

4. Imperial Tobacco Canada, *Dommages collatéraux – le commerce illicite du tabac prend des dimensions phénoménales!*, Communiqué de presse, 14 octobre 2006.

FIGURE 2
Recettes de la fiscalité du tabac au Québec
de 1976 à 2007
(en dollars constants de 2006)



santé. La première mesure est censée se terminer à la fin de 2009, la seconde à la fin de 2010⁵.

Cette aide aux entreprises des régions ressources a suscité de nombreuses critiques des organismes à vocation économique et des élus des régions où les entreprises ne profitent pas de ces préférences fiscales et s'estiment victimes d'une discrimination fiscale qui engendre une concurrence déloyale⁶. Les protestataires parlent « des effets pervers de la fin d'un libre marché »⁷.

Le budget de février 2007 a réagi à ces critiques en réduisant le taux du congé fiscal durant les deux dernières années du programme, soit 2008 et 2009. Le gouvernement a simultanément annoncé la création d'un groupe de travail « pour analyser en détail l'impact sur les entreprises du Québec de la fin des mesures fiscales destinées aux entreprises des régions ressources et de la nouvelle économie »⁸.

Les problèmes causés par ce genre de discrimination régionale vont bien au-delà d'un simple déplacement de l'activité économique, des régions non subventionnées aux régions subven-

L'activité économique qui a été empêchée aurait été plus efficace que celle qui l'a remplacée puisque la première pouvait se justifier économiquement et se financer sur le marché sans subventions ou préférences fiscales discriminatoires.

tionnées. Certes, un tel déplacement se produit : les coûts fiscaux moins élevés des entreprises (plus de 100 millions \$ en 2006) en attireront un certain nombre, qui seraient autrement demeurées, ou auraient été créées, dans les régions ne bénéficiant pas des préférences fiscales en cause. Les entreprises ou les emplois créés en région se font aux dépens de l'activité économique que 100 millions \$ dans les poches des contribuables auraient suscité ailleurs. Mais il ne s'agit pas seulement d'un simple transfert : l'activité économique qui a été empêchée était plus efficace que celle qui l'a remplacée puisque la première pouvait se justifier économiquement et se financer sur le marché sans subventions ou préférences fiscales discriminatoires. En termes nets, il y a destruction de valeur et de potentiel de richesse et les effets pervers de la SDERR se traduisent par une perte sèche dans l'économie.

En plus de la perte d'efficacité économique, la SDERR entraîne trois autres conséquences indésirables : la difficulté d'y mettre fin parce que la clientèle qui en profite fera des pieds et des mains pour conserver ses privilèges; le développement d'une culture de dépendance envers le gouvernement; le report indéfini des adaptations et changements souhaitables au sein des régions favorisées par ces politiques.

De manière générale, l'interventionnisme semble peu efficace pour promouvoir le développement régional. Un rapport récent du gouvernement du Québec⁹ se montre fort critique : « Traditionnellement, les politiques de développement régional se sont concentrées sur les régions les plus défavorisées. Les constats de résultats à cet égard se sont avérés plutôt décevants (...) ». Le rapport parle de « distorsions dans les marchés », d'« une culture de dépendance », de politiques qui ont « nui, dans de nombreux cas, aux chances de développement des régions intéressées », d'« efforts qui n'ont finalement mené qu'à des dépenses inutiles et importantes ». Une étude du CIRANO abonde dans le même sens : « Malgré la diversité des approches et l'intensité des interventions gouvernementales – tant provinciales que fédérales –, force nous est de constater aujourd'hui le peu de résultats concrets des politiques de développement régional »¹⁰. Cette observation pourrait également s'appliquer à la nouvelle mode des « grappes industrielles » ou des « régions innovantes », dont les principes sont semblables.

5. Les sept régions privilégiées sont le Bas-Saint-Laurent, le Saguenay–Lac-Saint-Jean, la Mauricie (en partie), l'Abitibi-Témiscamingue, la Côte-Nord, le Nord du Québec, la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, auxquelles il faut ajouter une MRC des Laurentides et deux de l'Outaouais. À part les sept « régions ressources », le Québec comporte sept « régions centrales » (Estrie, Outaouais, Chaudière-Appalaches, Lanaudière, Laurentides, Montérégie, Centre du Québec), et trois régions métropolitaines (Capitale-Nationale, Montréal, Laval).

6. Conférence régionale des élus de la Capitale-Nationale et al., *Cadre de réflexion et recommandations pour une fiscalité équitable des sociétés québécoises*, Mémoire présenté au Gouvernement du Québec, novembre 2006, <http://www.sosregionscentrales.com/Fichiers/Communique-de-presse/24-01-2007-cre-ca-cadre-de-reflexion.pdf>.

7. *Ibid.*, p. 45.

8. Ministère des Finances du Québec, *Budget 2007-2008 – Plan budgétaire*, février 2007, p. E.28 à E.32.

9. Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, *Synthèse et comparaison des politiques de développement économique régional aux États-Unis et en Europe*, 2006, p. 14-15, http://www.mdeie.gouv.qc.ca/mdercontent/000021780000/upload/publications/pdf/developpement_regional/fr/general/synthese_dev.pdf.

10. Marcelin Joanis et Fernand Martin, *La dimension territoriale des politiques de développement économique au Québec : enjeux contemporains*, CIRANO, 2005, p. 3.

L'exonération de la taxe sur le mazout coloré

Parmi les exemples de mesures fiscales qui entraînent des effets secondaires « pervers » mais prévisibles, mentionnons l'exemption de la taxe provinciale sur le mazout dont profitent certaines catégories de clients pour des usages particuliers : chauffage domestique, machines agricoles, bateaux commerciaux ou bateaux de pêche, etc. Les autres utilisateurs, les transporteurs routiers par exemple, ou les propriétaires d'automobiles à moteur diesel, doivent utiliser du mazout non coloré, qui est autrement le même produit mais auquel s'applique une taxe de 16,2¢ le litre¹¹. Autre exemple : une souffleuse motorisée de la Ville de Montréal, par exemple, ne peut utiliser du mazout non coloré que dans celui de ses deux moteurs qui actionne le rotor; dans l'autre, qui propulse la machine, il faut utiliser du mazout coloré¹²!

Cette discrimination fiscale engendre une distorsion des prix selon les usages et un marché noir qui force une vérification continue par des inspecteurs du carburant. En 2005-2006, ces derniers ont délivré 280 constats d'infraction et ont imposé 264 000 \$ d'amendes¹³. Les communiqués de Revenu Québec font état de nombreuses condamnations pour avoir utilisé du mazout coloré à des fins illégales (par des entreprises de transports, par exemple) ou pour l'avoir vendu à des utilisateurs illégaux (les vendeurs sont souvent des stations de service ou des distributeurs). L'agence, qui dénonce le marché noir auquel cette fiscalité discriminatoire a donné lieu, ne dispose d'aucune étude évaluant son étendue.

Implications pour l'évaluation des politiques publiques

On ne peut plus sérieusement qualifier d'inattendus des effets pervers qui se manifestent dans plusieurs pays ou se maintiennent pendant de

longues périodes. En général, l'intervention dans le mécanisme économique délicat du rééquilibrage des marchés entraîne des conséquences nombreuses, complexes, étalées dans le temps et en grande partie difficiles à prévoir. On observe ces impacts dans plusieurs contextes, où la mise sur pied d'institutions et d'organismes visant à solutionner un problème passager finit par créer des problèmes permanents de plus en plus onéreux pour la société (subventions permanentes, contrôles des prix¹⁴, etc.).

Les gouvernements ont pris l'habitude d'annoncer à chaque budget de nouvelles taxes et exemptions fiscales à l'intention plus ou moins transparente de

groupes particuliers. Peu de ces mesures seront abrogées sinon pour leur substituer des mesures bonifiées. Les coûts de ces mesures sont trop souvent évalués de manière superficielle (par exemple lors du débat sur le budget) et leurs effets pervers sont ignorés ou cachés sous le tapis.

Plus de transparence est de mise. Un pas dans la bonne direction a été effectué récemment : le ministère des Finances a confirmé son engagement à publier annuellement un rapport sur les dépenses fiscales du gouvernement. Toutefois, ce n'est qu'un début. Afin de permettre d'apprécier la pertinence d'une mesure fiscale, le gouvernement devrait, au moment d'introduire toute nouvelle mesure fiscale ou de renouveler celles déjà existantes, rendre publiques les analyses qu'il a réalisées portant sur leurs possibles effets pervers (ou en effectuer si ce n'est pas déjà le cas). Les députés ne devraient pas hésiter à poser des questions détaillées sur les conséquences de ces mesures, comme ils le feraient pour toute dépense plus visible de l'argent des contribuables. C'est là une condition nécessaire à la bonne gouvernance des affaires publiques.

Le gouvernement devrait, au moment d'introduire toute nouvelle mesure fiscale ou de renouveler celles déjà existantes, rendre publiques les analyses qu'il a réalisées portant sur leurs possibles effets pervers.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

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, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

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

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

11. Revenu Québec, *Carburants – Taux de la taxe et exemptions*, http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/travailleur_autonome/oblig_fiscales/carburants/taux.asp.
12. Paul Roy, « Des gars qui aiment la neige », *La Presse*, 14 décembre 1994, p. A1.
13. Revenu Québec, *L'inspection du carburant*, [http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/com/com-251\(2006-07\).pdf](http://www.revenu.gouv.qc.ca/documents/fr/publications/com/com-251(2006-07).pdf).
14. Voir une précédente Note économique de l'IEDM préparée par Valentin Petkantchin, *Les effets pervers des contrôles de prix*, avril 2006, http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=133.