

Institut Économique
de Montréal

Juillet 2003

Le fardeau fiscal et réglementaire des Québécois

Lors de son discours inaugurant les travaux de la 37^e législature, le nouveau premier ministre du Québec, M. Jean Charest, déclarait que « nous sommes arrivés au bout d'un modèle de fonctionnement ». Selon lui, il faut baisser les impôts non pas pour le seul plaisir, mais « parce que c'est nécessaire, parce que notre fardeau fiscal est un obstacle à notre développement ». De la même manière, il faut alléger et simplifier la réglementation parce qu'« il y a là un fouillis qui empoisonne la vie des entrepreneurs, qui ne sert ni l'intérêt des citoyens ni les intérêts des entreprises »¹.

Qu'en est-il exactement? Quel est le poids exact de ce fardeau fiscal et réglementaire que doivent supporter les Québécois? Bien sûr, l'action de l'État n'a pas que des coûts, elle comporte également des avantages. L'objectif principal de cette *Note économique* n'est pas de calculer le coût (ou avantage) net de l'État, ni de comparer la situation au Québec avec celle des provinces et États voisins, mais d'abord de décrire l'ampleur de ce fardeau afin d'avoir une idée plus claire du défi qui attend le nouveau gouvernement.

Le fardeau fiscal

Globalement, tous impôts compris, le citoyen québécois moyen cède au fisc plus de 40% de ce qu'il gagne. L'impôt sur le revenu est une pièce maîtresse du régime fiscal auquel les Québécois sont assujettis, mais il ne constitue qu'un volet du fardeau fiscal. Plusieurs autres impôts s'y ajoutent, à tous les paliers de gouvernement.

Les impôts fédéraux comprennent, entre autres, l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe sur les produits et services (TPS), les taxes sur le tabac et sur les boissons alcoolisées, et les contributions aux régimes d'assurance publics (par exemple, l'assurance-emploi); cela représente 40% du fardeau fiscal

des Québécois. Les impôts provinciaux, pour leur part, comprennent notamment l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, l'impôt provincial sur le revenu des sociétés, la taxe de vente du Québec (TVQ), la taxe sur l'essence, les contributions aux régimes d'assurance publics (notamment l'assurance maladie) et les taxes sur la production (CSST, formation professionnelle); ils comptent quant à eux pour 45% du fardeau fiscal des Québécois. Les taxes locales (municipales et scolaires), comme l'impôt foncier ou les taxes d'affaires, pèsent un peu moins de 10% dans le fardeau fiscal. Les contributions au Régime des rentes du Québec en constituent le dernier élément majeur.

« Nous sommes arrivés au bout
d'un modèle de fonctionnement. »

- Jean Charest

Des quelque 43 milliards de dollars prélevés annuellement en impôts de toutes sortes (incluant les taxes indirectes) par l'administration publique provinciale, 17 milliards ou 40% proviennent de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers. Cet impôt sur le revenu est plus élevé au Québec que partout au Canada, sauf pour les personnes qui ont un très faible revenu. Et ce ne sont pas seulement les célibataires pour qui, au Québec, le fardeau de l'impôt sur le revenu est très lourd. La famille québécoise moyenne doit consacrer à l'impôt sur le revenu quelque 20% de son revenu total. L'impôt sur les sociétés rapporte, quant à lui, environ 2,5 milliards de dollars par année au gouvernement du Québec.

¹ *Journal des débats*, 4 juin 2003.

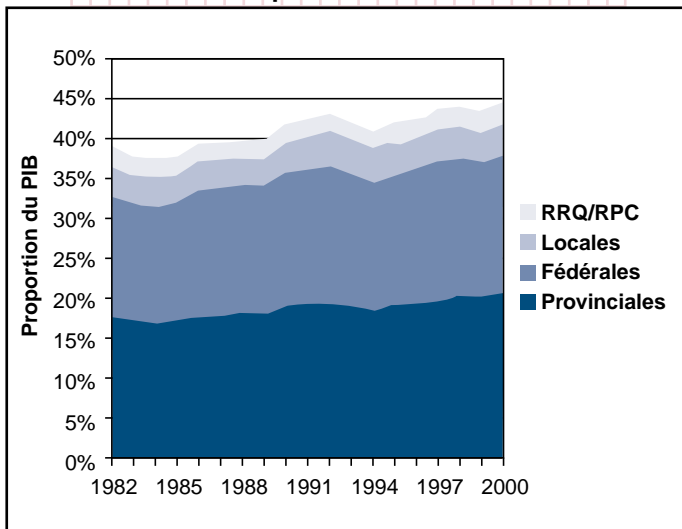


On peut également mesurer le fardeau fiscal des Québécois par l'ensemble des recettes des administrations publiques. En plus des recettes fiscales, les recettes totales comprennent les permis et licences qui ne sont pas considérés comme des taxes ainsi que des revenus de placement. Ces deux catégories de revenu équivalent ensemble à moins de 10% des recettes des administrations publiques, mais représentent aussi des ressources qui ne sont plus disponibles pour les contribuables et le secteur privé. Comme le montre la figure 1, l'évolution du fardeau fiscal global des Québécois se caractérise par une progression continue. Le fardeau fiscal est passé de 38,7% du produit intérieur brut provincial (c'est-à-dire l'ensemble de ce que les résidents québécois produisent et gagnent) en 1982 à 44,2% en 2000.

Les impôts sont non seulement lourds mais également complexes. Dans sa version électronique, la Loi sur les impôts du Québec compte 1210 articles, comporte 2400 pages et occupe 11 méga-octets (ou 8 disquettes). S'y ajoutent la Loi concernant l'application de la Loi sur les impôts, la Loi concernant l'impôt sur la vente en détail, la Loi concernant l'impôt sur le tabac, les règlements d'application de ces lois et les autres textes administratifs.

Comme les impôts des uns sont les subventions et revenus des autres, l'évaluation du coût économique de l'impôt - par opposition au fardeau qu'il constitue pour les seuls contribuables - exige de calculer la perte nette qu'il entraîne dans la production nationale à cause des désincitations au travail. Selon le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* de 1984, la perte sèche de la fiscalité fédérale et provinciale équivalait à une valeur comprise entre 15%

Figure 1
Recettes totales des divers paliers
d'administration publique en pourcentage
du PIB provincial, 1982-2000



Source: Statistique Canada, CANSIM II

Chaque nouveau dollar d'impôt sur le revenu levé au Québec coûte entre 0,40 et 0,50 dollar en perte d'efficacité économique.

et 35% du PIB québécois. Une autre estimation suggère que chaque nouveau dollar d'impôt sur le revenu levé au Québec à cette époque coûtait entre 0,40 et 0,50 dollar en perte d'efficacité économique. Notons également l'effet d'éviction sur l'investissement puisque l'État est en concurrence avec l'entreprise privée pour recueillir l'épargne. L'investissement privé en est d'autant réduit.

Le fardeau réglementaire

Les entreprises québécoises doivent, chaque année, se conformer à 459 sortes de formalités administratives, qui consistent en demandes d'autorisation administrative, en immatriculations et en production de rapports. Ces formalités sont accomplies plus de 17 millions de fois. Les trois quarts se rapportent à des déclarations fiscales, mais plus de 400 sortes de formalités non fiscales sont exigées des entreprises par le gouvernement du Québec (en 1998-1999) quand il s'agit de construire un bâtiment, d'embaucher et d'employer du personnel, de transporter des marchandises ou des personnes, d'opérer sur le marché des capitaux, de gérer une entreprise, d'aménager un terrain, de vendre des biens ou services, de pêcher, d'exploiter une mine, de vendre des vins et spiritueux ou des billets de loterie, de cultiver la terre, de produire ou de distribuer des films ou des émissions de radio ou de télé, d'exploiter une flotte de véhicules automobiles, d'exploiter un établissement d'hébergement, etc. Plusieurs de ces « formalités » consistent en autorisations administratives dont l'obtention est obligatoire.



Par exemple, en plus des formalités requises de toutes les entreprises, la simple exploitation d'un terrain de camping exigera au besoin l'obtention des autorisations suivantes: permis de restaurant; permis d'alcool distincts pour le restaurant, le bar, la terrasse, l'épicerie et pour des réunions; permis de concours, d'appareil d'amusement et de bingo, et autorisation supplémentaire pour la danse; certificat de conformité pour la piscine ou la pataugeoire; permis d'exploitation d'un étang de pêche; et permis de vente de propane.

Le Groupe de travail sur la déréglementation, formé par le gouvernement du Québec au milieu des années 1980, estimait que le tiers de l'économie du Québec tombait sous le coup de réglementations directes concernant l'entrée dans l'industrie, les quantités produites, les prix demandés ou les salaires payés. Le gouvernement soutient avoir supprimé certaines des exigences réglementaires, notamment depuis 1996. Mais si certaines ont effectivement été supprimées, d'autres ont été créées - par exemple, dans le domaine de l'« équité en emploi », c'est-à-dire la détermination des salaires par des processus non marchands.

Parmi les exemples les plus connus du fardeau réglementaire qui touchent directement les individus (par opposition aux entreprises) au niveau provincial, notons la déclaration de revenus, le permis de conduire, l'immatriculation des véhicules automobiles, le permis de chasse et de pêche, divers permis d'armes à feu, la demande de carte d'assurance maladie, le permis de construire (notamment dans les zones agricoles).

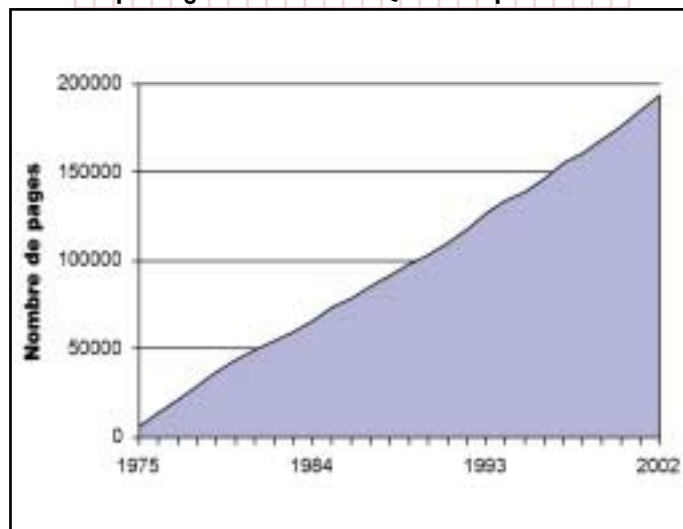
À une minute par page, et en comptant une semaine de travail normale de 40 heures, il faudrait plus d'un mois pour lire la production législative et réglementaire annuelle.

Il n'existe pas de mesure adéquate du niveau de réglementation, mais le volume de lois et de règlements en fournit une approximation. En avril 2003, environ 473 lois et 2345 règlements étaient en vigueur au Québec; ces textes couvrent respectivement 15 000 et 21 000 pages. Les lois et règlements adoptés en 2002 seulement par le gouvernement du Québec couvrent 8789 pages (en français) de la Gazette officielle du Québec. Durant la même année, le gouvernement fédéral a adopté 2222 pages de nouvelles lois et de nouveaux règlements. Pour se conformer à la loi, les Québécois doivent donc connaître, chaque année, le contenu d'environ 11 000 pages de nouveaux textes légis-

latifs et réglementaires. À une minute par page, et en comptant une semaine de travail normale de 40 heures, il faudrait plus d'un mois pour lire la production législative et réglementaire annuelle. Et cela n'inclut pas les règlements municipaux.

La figure 2 illustre l'accumulation de textes issus de la production législative et réglementaire du gouvernement du Québec au cours du dernier quart de siècle. (Les « nouveaux » textes ne constituent évidemment pas une addition nette, puisque plusieurs modifient, remplacent et parfois abrogent des textes existants.) Durant la seconde moitié des années 1970, entre 7000 et 8000 pages de textes étaient adoptées chaque année. Durant les années 1980, la moyenne a diminué à moins de 6000 pages. Depuis, la production législative et réglementaire a atteint des sommets inégalés et sa moyenne a atteint plus de 7500 pages par année.

Figure 2
Nombre cumulatif* de pages de lois et règlements adoptés par le gouvernement du Québec depuis 1975



Source : Gazette officielle du Québec

* Les nouveaux textes ne constituent pas une addition nette, puisque plusieurs modifient, remplacent et parfois abrogent des textes existants.



Tout porte à croire que le coût de la réglementation est très élevé, qu'il s'agisse de son coût financier (coût de mise en application pour l'État et coût de conformité et de transaction avec l'État pour les entités assujetties) ou de son coût économique net (en termes d'efficacité et de perte de production nationale). Pour donner une idée du coût financier de la réglementation pour les entreprises, rappelons que le Groupe conseil sur l'allègement réglementaire présidé par Bernard Lemaire estimait que les petites entreprises québécoises consacrent environ 15% de leurs revenus au traitement des formalités administratives fédérales et provinciales. Une étude de l'Institut Fraser montre que le coût de conformité de la réglementation au Canada équivaut à 13 700 \$ par famille de quatre personnes; ce coût financier est sans doute plus élevé encore au Québec.

Conclusion

Le lourd fardeau fiscal et réglementaire que doivent supporter les Québécois résulte de conditions bien précises: l'État, au Québec, contrôle plus de secteurs de l'économie, intervient dans plus de domaines, et le fait plus systématiquement que chez nos principaux partenaires canadiens et américains. Plus de gens y reçoivent également un salaire de l'État. Un travailleur sur cinq (20,0%) au Québec se retrouve dans le secteur public, fédéral ou provincial. Même si cette proportion a diminué, comme dans toutes les autres provinces, au cours de la dernière décennie, elle reste largement supérieure à celle qui prévaut en Ontario (16,4%), en Alberta (15,6%) et en Colombie-Britannique (18,7%).

L'État, au Québec, contrôle plus de secteurs de l'économie, intervient dans plus de domaines, et le fait plus systématiquement que chez nos principaux partenaires canadiens et américains.

La science économique nous enseigne qu'il y a des limites à grever la capacité productive du secteur privé pour financer les activités du secteur public. Au-delà d'un certain stade, le fardeau fiscal et réglementaire écrase les travailleurs, les entrepreneurs et les investisseurs et compromet le dynamisme économique. Sans réduction notable de ce fardeau au cours des prochaines années, les Québécois continueront, comme le soulignait le premier ministre dans son discours inaugural, à être les citoyens les plus taxés en Amérique du Nord et à avoir un niveau de vie qui les place au 52e rang des 60 États et provinces du continent.

Institut Économique de Montréal

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
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 de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut Économique de Montréal : 68,00 \$.

Président du conseil :
Adrien D. Pouliot
Directeur exécutif :
Michel Kelly-Gagnon

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 condition de mentionner la source.

© 2003 Institut économique
de Montréal

Imprimé au Canada

Note : Les sources complètes des données contenues dans cette *Note économique* sont présentées dans une annexe sur le site Web de l'Institut économique de Montréal à http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=51.