

FISCALITÉ ET RÔLE DE L'ÉTAT : UN BILAN SOMMAIRE DU GOUVERNEMENT CHAREST

Il y aura quatre ans en avril 2007 que le gouvernement du Parti libéral du Québec (PLQ) a été porté au pouvoir. L'automne avant l'élection, le congrès du PLQ avait adopté son « Plan d'action du prochain gouvernement libéral¹ ». Un an après l'élection, le nouveau gouvernement publiait un « Plan de modernisation [de l'État]² ». Le gouvernement du PLQ a-t-il tenu ses promesses? Cette Note économique dresse un bilan sommaire de ses réalisations, en se concentrant particulièrement sur ses promesses d'allègement du fardeau fiscal et du rôle de l'État.



Cette Note économique a été préparée par Tasha Kheiriddin, vice-présidente exécutive de l'Institut économique de Montréal.

Impôts et dépenses

C'est dans le domaine des impôts que le Plan d'action de 2002 était le plus explicite (p. 22) : « Un gouvernement du Parti libéral du Québec enclenchera, dès le dépôt de son premier budget, un plan de réduction de l'impôt des particuliers d'un milliard de dollars par année pendant cinq ans. » Cette promesse ne sera pas tenue. Le premier budget du gouvernement libéral, présenté le 12 juin 2003, ne contenait aucune réduction d'impôt. Les trois budgets subséquents ont cumulativement réduit le fardeau fiscal d'environ 626 millions \$ (à la fin de l'année fiscale 2006-2007), en comparaison des 3 milliards qu'aurait exigés la promesse du Plan d'action, soit un cinquième du montant promis.

Il faut noter que, dans ses documents officiels, le gouvernement gonfle ses réductions d'impôt sur le revenu des particuliers en y ajoutant des crédits d'impôt remboursables et les montants résultant de l'indexation des tranches d'imposition³. Les premiers, reliés principalement aux nouveaux programmes de Soutien aux enfants et de Prime au travail, consistent toutefois en des subventions aux

familles et aux salariés à faible revenu. Ils sont distribués même aux personnes qui paient peu ou pas d'impôt (c'est le sens du mot « remboursables »), et il est donc trompeur de les qualifier de réduction d'impôt. Quant à l'indexation du régime fiscal, qui existait avant l'élection du présent gouvernement, elle ne fait qu'empêcher les impôts réels d'augmenter avec l'inflation, et il est évidemment incorrect de considérer ce défaut d'augmentation comme une réduction du fardeau fiscal.

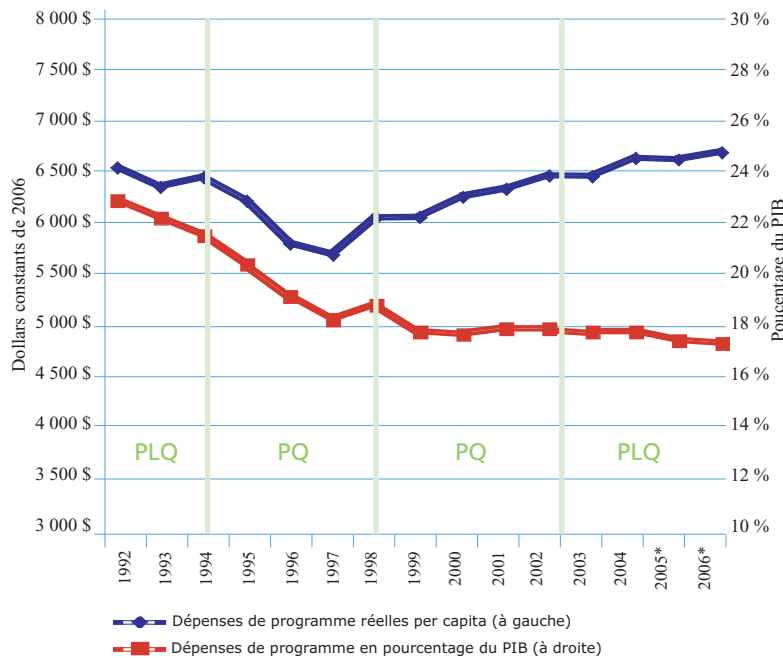
Les seules baisses qui sont survenues au cours des quatre dernières années proviennent d'ailleurs non pas d'une réduction des taux d'imposition

mais des effets d'une simplification du régime fiscal (la fusion du régime général et du régime dit simplifié en un seul régime à compter du 1er janvier 2005) et de l'introduction d'une déduction de 500 \$ pour les travailleurs (qui passera à 1000 \$ à partir du 1er janvier 2007). Ces réductions d'impôt ne constituent bien sûr qu'une réduction par rapport aux augmentations prévues des recettes totales et non une réduction en termes absolus. Les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers ont en effet augmenté de 11 % depuis 2002-2003.



1. Parti libéral du Québec, *Un gouvernement au service des Québécois. Ensemble, réinventons le Québec. Plan d'action du prochain gouvernement libéral*, septembre 2002, disponible à <http://www.plq.org/doc/programme/planAction.pdf>.
2. Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, mai 2004, disponible à http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/plan_modernisation.pdf.
3. Voir les deux tableaux de la page 2, section 3, des Renseignements additionnels du *Budget 2006-2007*, mars 2006, disponible à <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2006-2007/fr/pdf/RenseignementsAdd.pdf>. On obtient la somme totale des vraies réductions d'impôt (les 626 millions \$) en additionnant les montants suivants : 219 millions \$ résultant de l'introduction du régime unique d'imposition en 2004-2005; 337 millions \$ provenant du budget 2005-2006 (300 millions \$ pour la déduction pour les travailleurs et 37 millions \$ d'autres mesures); et 70 millions \$ du budget 2006-2007 (l'augmentation de la déduction pour les travailleurs et deux autres mesures modestes, moins 5 millions \$ résultant de la bonification du crédit d'impôt remboursable pour le maintien à domicile d'une personne âgée).

FIGURE 1
Évolution des dépenses de programmes du gouvernement du Québec, 1992-1993 à 2006-2007



*Prévision

Note : L'année en abscisse réfère à l'année du début de l'exercice financier (qui couvre la période d'avril à mars).

Source : Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2006-2007*, vol. IV, Gouvernement du Québec, 1er trimestre 2006, tableau B.1, p. 100, disponible à http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/budget/06-07/06-07_vol4.pdf.

De plus, les contribuables ont dû supporter l'augmentation d'impôt déguisée que constitue l'« assurance parentale », qui n'est pas un régime d'assurance puisque les cotisations frappent tous les salariés et travailleurs autonomes, parents potentiels ou non.

Du côté des entreprises, quelques allègements fiscaux ont été adoptés, dont la suppression de la taxe sur le capital pour les PME et sa réduction pour les autres, ainsi que la réduction du taux d'imposition des profits des PME. Cependant, le budget de 2005-2006 a augmenté les taux d'impôt des grandes entreprises. De même, les nouvelles redevances hydrauliques et pétrolières pour financer la réduction de la dette ne sont rien d'autre que de nouvelles taxes. Globalement, les recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés ont bondi de 16 % depuis 2002-2003.

Le 12 juin 2003, à l'occasion de son discours sur le budget, le ministre des Finances déclarait : « J'annonce aujourd'hui que ce budget ramène le déficit 2003-2004 à zéro [...] l'objectif est clair : le déficit sera maintenu à zéro l'an prochain et chacune des années à venir⁴. » En fait, deux des quatre dernières années ont été marquées par un léger déficit, même en excluant les « pertes exceptionnelles » de la Société générale de financement. Les excédents cumulés (qui permettent de financer d'éventuels déficits futurs selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*), qui étaient de 1177 millions \$ le 31 mars 2003, ont été réduits à 155 millions \$ au 31 mars 2006⁵.

À cause des dépenses d'immobilisation, la dette du secteur public a continué d'augmenter depuis le 31 mars 2003, bien qu'elle ait diminué en proportion du PIB (de 74 % à 67 % au cours des trois dernières années). La cote de crédit du gouvernement s'est d'ailleurs améliorée auprès des principales agences de crédit. De même, le rapport des dépenses de programmes au PIB a diminué, passant de 18,1 % à 17,7 % entre 2002-2003 et 2005-2006 (prévision de 17,6 % en 2006-2007). Il faut toutefois noter que cette réduction est uniquement due à l'augmentation du PIB (les dépenses réelles ayant augmenté) et que les deux gouvernements péquistes précédents avaient présidé à une réduction du rapport encore plus forte puisqu'il était de 21,3 % en 1994-1995 et de 18,9 % en 1998-1999, comme l'indique la Figure 1.

Ce graphique montre également que les dépenses de programmes réelles per capita sous le gouvernement Charest ont continué la progression qu'elles avaient amorcée à la fin de l'avant-dernier mandat du Parti Québécois, mais à un rythme réduit. Depuis 2003-2004, elles sont passées de 6445 \$ à 6651 \$ (à la fin du présent exercice). On peut donc seulement dire que le gouvernement Charest a réduit la progression des dépenses en comparaison du gouvernement péquiste qui l'a immédiatement précédé.

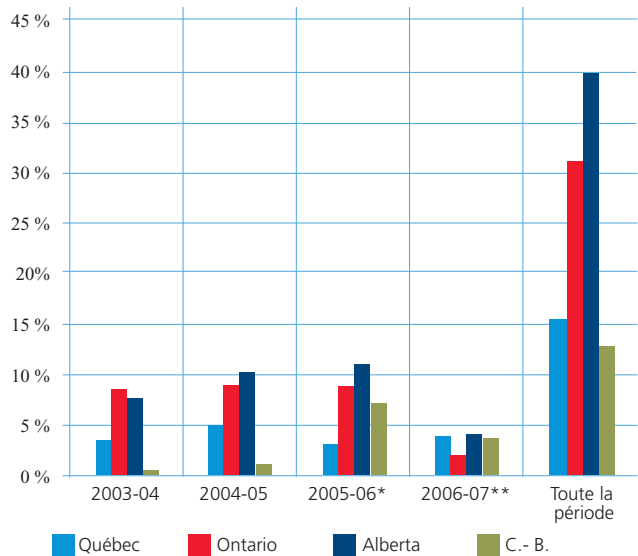
Le gouvernement affirme que, « [d]e nouveau cette année, le Québec fait mieux que les autres provinces canadiennes en matière de contrôle budgétaire ». En effet, explique le dernier

Les trois budgets ont cumulativement réduit le fardeau fiscal d'environ 626 millions \$, soit un cinquième du montant promis.

4. Ministère des Finances, *Budget 2003-2004. Discours sur le budget*, Gouvernement du Québec, juin 2003, p. 2 et 5, disponible à <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2003-2004a/fr/pdf/DiscoursBudget.pdf>.

5. Ministère des Finances, *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, Gouvernement du Québec, avril 2005, section 4, p. 4, disponible à <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2006-2007/fr/pdf/PlanBudgetaire.pdf>.

FIGURE 2
Évolution des dépenses de programmes de quelques gouvernements provinciaux



* Estimation.
** Préviation.

Sources : Documents budgétaires des gouvernements provinciaux mentionnés.

budget de dépenses, seule l'Île-du-Prince-Édouard affiche un taux de croissance de ses dépenses de programmes plus faible que celui du Québec⁶. Comme on le constate à la Figure 2, cela n'est pas faux si l'on considère l'exercice financier 2005-2006⁷, mais le portrait change un peu quand on considère les quatre ans du gouvernement Charest (incluant les prévisions pour 2006-2007) et que l'on compare aux principales provinces canadiennes. Sur toute la période, le gouvernement de la Colombie-Britannique a su mieux contrôler ses dépenses. Pour 2006-2007, on prévoit de plus que les dépenses de programmes du gouvernement du Québec augmenteront plus rapidement que celles des gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

On peut seulement dire que le gouvernement Charest a réduit la progression des dépenses en comparaison du gouvernement péquiste qui l'a immédiatement précédé.

Interventionnisme économique

Le Plan de modernisation parlait d'une « remise en cause des programmes d'aide aux entreprises » et promettait de soumettre

tous les programmes de subvention à une clause crépusculaire et une révision triennale, mécanismes qui n'ont pas été institués. Le total des subventions provinciales aux entreprises a tout de même légèrement diminué, passant de 1010 millions \$ en 2003-2004 à 984 millions \$ en 2004-2005 (il n'existe pas de série plus longue de données comparables récentes)⁸. Les avantages fiscaux ont également été réduits dans les deux premiers budgets du gouvernement, pour une valeur totale de plus de 600 millions \$⁹.

La Société Innovatech du Grand Montréal (une société de capital de risque) a été privatisée, et le gouvernement a transformé en sociétés mixtes public-privé trois autres sociétés du genre ou est en voie de le faire¹⁰. De nouveaux programmes de subvention ont cependant été créés, dont le Fonds d'intervention économique régional, des crédits d'impôt remboursables pour la création d'emploi et, dans le dernier budget, des subventions spéciales pour les entreprises forestières.

Sur le plan des relations de travail, le Code du travail (article 45) a été assoupli en 2003 pour faciliter la sous-traitance. Malgré la forte opposition qu'elle a suscitée chez les syndicats, cette mesure n'a entraîné aucun bouleversement majeur dans le monde du travail.

La « réingénierie » de l'État

Le Plan d'action de 2002 promettait d'« actualiser » la mission de l'État, un objectif qui deviendra celui de « la réorganisation de l'État » ou « réingénierie de l'État » dans le discours inaugural du nouveau premier ministre, le 4 juin 2003, puis de « moderniser l'État » dans le Plan de modernisation de 2004. On y promettait notamment l'allégement des structures gouvernementales (y compris l'abolition d'organismes) et la réévaluation des programmes.

Le gouvernement s'est engagé à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux au fur et à mesure des départs à la retraite. De fait, le nombre de fonctionnaires, qui avait atteint un sommet de 75 800 en 2003-2004, a été réduit de 2500 personnes (en équivalent temps complet) depuis, l'objectif consistant en une réduction de 20 % en dix ans¹¹.

6. Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2006-2007*, vol. IV: *Message de la présidente du Conseil du trésor et renseignements supplémentaires*, Gouvernement du Québec, 1er trimestre 2006.
7. Nos données diffèrent légèrement de celles du Conseil du Trésor, vraisemblablement parce que ce dernier ne disposait pas de tous les budgets provinciaux lors de la publication du budget de dépenses. Les différences ne semblent pas influencer l'essentiel de nos conclusions.
8. Gouvernement du Québec, *Comptes publics 2004-2005*, vol. 2, 4e trimestre 2005, p. 1-39, disponible à <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/documents/publications/PDF/vol2-2004-2005.pdf>.
9. Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*, Gouvernement du Québec, mars 2004, section 7, p. 5 et 6.
10. Gouvernement du Québec, *Deuxième rapport d'étape. Plan de modernisation 2004-2007*, mai 2006, p. 19 et 34, disponible à http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/rapport/2e_rapport.pdf.
11. *Ibid.*, p. 15.

Le gouvernement avait mandaté un groupe de travail pour évaluer 60 organismes d'État en 2004-2005; le Rapport Boudreau qui en est sorti ne proposait qu'une demi-douzaine d'abolitions pures et simples, les autres recommandations consistant en modifications ou renvois des mandats à d'autres structures gouvernementales. Un deuxième groupe de travail, mandaté pour examiner 58 autres organismes en 2005-2006, a produit le Rapport Geoffrion; celui-ci n'a encore proposé qu'une demi-douzaine d'abolitions pures et simples, parmi plusieurs modifications, fusions et redistribution de responsabilités ailleurs dans l'appareil gouvernemental.

Le résultat de l'opération est que, à l'été 2006, 16 organismes ont été officiellement abolis par le gouvernement Charest¹². Cependant dans à peu près la moitié des cas, les responsabilités des organismes abolis ont été transférées ailleurs dans l'appareil gouvernemental. De plus, comme d'autres organismes ont été créés pour administrer de nouveaux programmes, l'effet net est encore plus modeste. Au 6 juin 2006, le site Web du gouvernement présente une liste de plus de 200 organismes. L'abolition d'une vingtaine d'autres organismes reste toutefois au programme, dont celle de la Société nationale de l'amiante et de la Société nationale du cheval de course.

La promesse du Plan d'action de 2002 concernant la réglementation déclarait : « Un gouvernement du Parti libéral du Québec adoptera et mettra en oeuvre un programme d'allègement de la réglementation économique et fiscale. Toute nouvelle réglementation sera obligatoirement revue au bout de cinq ans. » Cette promesse ne se retrouve pas dans le Plan de modernisation de 2004.

Les activités de réglementation n'ont pas ralenti de manière significative. En 2005, le nombre de lois, règlements, arrêtés, et « autres actes »

adoptés par le gouvernement du Québec couvrent 7552 pages de la *Gazette officielle du Québec*. Et l'on trouve un grand nombre d'exemples de maintien ou d'alourdissement du fardeau réglementaire.

Le gouvernement continue par exemple de défendre le système de quotas agricoles auprès de l'Organisation mondiale du commerce. Il appuie les accords de Kyoto et, par conséquent, la réglementation qui en découlera. La transformation du ministère du Revenu en « agence », à la mode américaine, a été présentée comme un moyen de « maximiser les revenus de l'État »¹³. La *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé*, adoptée en 2004, crée une nouvelle structure bureaucratique et il n'est pas certain qu'elle intensifiera la pratique, reconnue depuis longtemps, de sous-traiter des projets à des entreprises privées.

Les amendements de 2005 à la *Loi sur le tabac* rendent encore plus restrictifs les contrôles imposés aux fumeurs. Le dernier budget annonce que les restaurateurs seront bientôt obligés d'utiliser une caisse enregistreuse munie d'un micro-ordinateur approuvé par Revenu Québec et contenu dans un boîtier sécurisé pour tenir le registre de leurs ventes. Il annonce également « l'adoption d'une loi afin de nous assurer qu'au Québec, l'État soit le seul propriétaire de l'eau ».

Le nombre de fonctionnaires, qui avait atteint un sommet de 75 800 en 2003-2004, a été réduit de 2500 personnes (en équivalent temps complet) depuis.

Des résultats modestes et ambigus

Le Parti libéral du Québec n'avait pas promis de réduire de façon draconienne le rôle et la taille de l'État même si certains

opposants de gauche l'ont accusé de vouloir « démanteler l'État québécois ». Il avait par contre promis de réduire les impôts et d'alléger l'État. Même à l'aune de ce critère, on doit conclure de ce bilan sommaire que les résultats sont modestes et ambigus.



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 : 98,00 \$.

Président du conseil :
ADRIEN D. POULIOT

Présidente (par intérim) :
TASHA KHEIRIDDIN

Directeur de la recherche et des publications :
MARTIN MASSE

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
© 2006

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

12. Comité d'évaluation des ressources didactiques, Comité d'orientation et de formation du personnel enseignant, Comité de santé mentale du Québec, Commission des programmes d'études, Conseil québécois de la lutte contre le cancer, Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées, Société de la faune et des parcs du Québec, Comité avisier du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, Comité consultatif de la Régie du bâtiment du Québec, Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, Observatoire québécois de la mondialisation, Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, Sidbec, Société de développement de la Zone de commerce internationale de Montréal à Mirabel, Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud, Société Innovatech du Grand Montréal.
13. Gouvernement du Québec, « Revenu Québec, nouvelle agence gouvernementale pour maximiser les revenus de l'État », communiqué du 30 juin 2004, disponible à http://www.revenu.gouv.qc.ca/eng/ministere/centre_information/discours/2004-06-30.asp.