



Commission
sur la fiscalité et le financement
des services publics

Ensemble pour un Québec responsable

RAPPORT

de la Commission
sur la fiscalité et
le financement
des services
publics



Commission
sur la fiscalité et le financement
des services publics

Ensemble pour un Québec responsable

RAPPORT

de la Commission
sur la fiscalité et
le financement
des services
publics

ISBN 2-550-30734-8

*Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 1996*

Date de parution : octobre 1996

Québec, le 21 octobre 1996

Monsieur Bernard Landry
Le Vice-Premier Ministre et Ministre
d'État, de l'Économie et des Finances
Ministère des Finances
12, rue Saint-Louis
Québec (Québec) G1R 5L3

Monsieur le Ministre,

C'est avec beaucoup de plaisir et de fierté que les membres de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics vous remettent leur rapport adopté unanimement.

Conscients de l'importance du mandat qui leur était confié, les membres de la Commission y ont consacré une énergie remarquable au cours des cinq mois qui viennent de s'écouler, délaissant leurs occupations personnelles et s'astreignant à l'étude de sujets parfois hautement complexes. Je peux aujourd'hui témoigner de la profondeur de leur engagement envers la collectivité québécoise et je veux les remercier publiquement de leur contribution à ce rapport. Je tiens également à remercier monsieur Jean St-Gelais, secrétaire de la Commission, dont le support et les hautes compétences ne se sont jamais démenties, ainsi que messieurs Jean-Guy Lebel et Alain Gauthier pour leur contribution exceptionnelle à la rédaction du rapport.

Les travaux et les consultations qu'elle a effectués ont amené la Commission à diagnostiquer un sérieux malaise dans le régime de financement des services publics. Nos concitoyens ont exprimé de nombreuses critiques à l'égard de ce régime. Ils ont surtout montré à quel point le lien de confiance de la population envers l'État était en train de s'effiloche, l'évasion fiscale grandissante n'étant que l'une des manifestations de ce problème.

La nécessité de ressouder le lien de solidarité souhaitable entre nos concitoyens constitue en conséquence le fil conducteur de ce rapport. On y retrouve également un appel au sens de responsabilité des citoyens. Il nous faut absolument rétablir un plus haut niveau de responsabilité et d'engagement individuel envers cette oeuvre collective que devrait être le financement des services publics que se donne notre société.

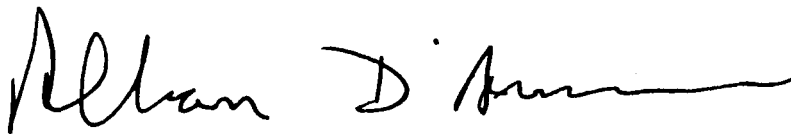
Cette ligne de force a rallié sans hésitation les neuf membres de la Commission. Leurs recommandations conviennent en effet le gouvernement non seulement à modifier de façon parfois substantielle son régime fiscal mais encore à s'engager dans un effort de transparence beaucoup plus articulé en matière de financement des services publics.

Les commissaires se sont particulièrement attachés au volet de leur mandat qui consistait à dégager les orientations générales qui devraient guider le gouvernement pour accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en favorisant la création d'emplois et en assurant un financement optimal des services publics.

C'est pourquoi, ils sont persuadés que les recommandations de ce rapport contribueront à l'avancement de la société québécoise. Les commissaires ont également la conviction de répondre, à travers leurs recommandations, aux attentes qu'ils ont perçues dans la population au cours de leurs consultations.

En terminant, je tiens à souligner l'apport considérable et réfléchi que les intervenants en audiences publiques, citoyens ou organismes, ont apporté au cheminement ayant conduit à l'élaboration de ce rapport.

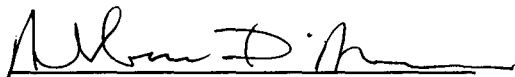
Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, reading 'Alban d'Amours'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Alban' being more prominent and the last name 'd'Amours' written in a more compact, connected style.

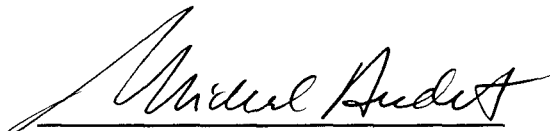
*Le président de la Commission sur la fiscalité et
le financement des services publics,*
Alban d'Amours

Nous, les commissaires, nommés par le décret 660-96 du gouvernement du Québec, signons le rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics.

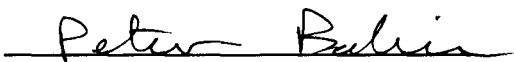
Le président,



Alban D'Amours


Les membres,

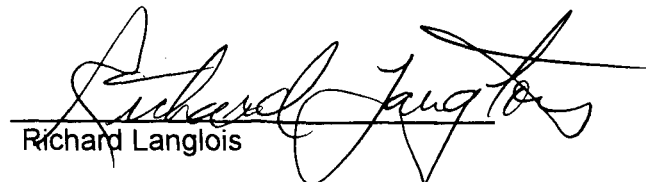

Michel Audet

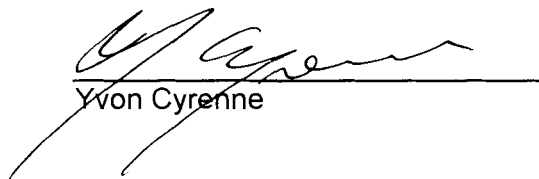

Jean-Guy Frénette


Peter Bakvis


Claudine Harnois


Nicole Beaudoin


Richard Langlois


Yvon Cyrenne


Ruth Rose

Signé en présence du Secrétaire de la Commission,

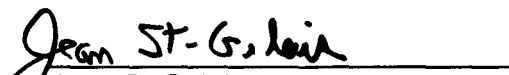

Jean St-Gelais

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LES FONDEMENTS D'UN RÉGIME FISCAL QUI RÉPONDRAIT AUX ASPIRATIONS DES CITOYENS	3
1.1 LA FISCALITÉ INTERPELLÉE PAR LES CITOYENS	3
1.2 LES PRINCIPES À RETENIR POUR RÉPONDRE AUX ASPIRATIONS DES CITOYENS	5
A) <i>Prélever les ressources nécessaires au financement des services publics</i>	6
B) <i>Favoriser le développement économique et la création d'emplois</i>	7
C) <i>Améliorer l'équité et la répartition de la richesse</i>	7
D) <i>Accroître la transparence du gouvernement en matière de financement des services publics</i>	8
2. L'ENVIRONNEMENT DANS LEQUEL ÉVOLUE LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE	9
2.1 FORCES ET FAIBLESSES FONDAMENTALES DE L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE	9
A) <i>Qualification de la main-d'oeuvre</i>	9
B) <i>Infrastructures et services publics</i>	10
C) <i>L'énergie</i>	11
D) <i>Cohésion sociale</i>	11
E) <i>Chômage structurel et disparités régionales</i>	11
F) <i>Autres éléments structurels</i>	12
2.2 FORCES ET FAIBLESSES CONJONCTURELLES DE L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE	12
A) <i>L'activité économique</i>	12
B) <i>Emploi</i>	13
2.3 LA FISCALITÉ APPLIQUÉE AUTOUR DE NOUS	14
2.4 LA FISCALITÉ FÉDÉRALE APPLIQUÉE AU QUÉBEC	15
3. LE PROBLÈME DU DÉFICIT ET DE LA DETTE	17
3.1 LA LOI SUR L'ÉLIMINATION DU DÉFICIT ET L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE	18
3.2 QUE FAIRE À COMPTER DE L'AN 2000	19
A) <i>Révision du cadre comptable</i>	19
B) <i>Remboursement de la dette</i>	22
4. LA FISCALITÉ COMME INSTRUMENT DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS	25
4.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS	25
4.2 MIEUX LIER LA FISCALITÉ AU FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS	25
A) <i>Relier les revenus aux dépenses à l'intérieur de fonds dédiés</i>	26
B) <i>Faire contribuer les utilisateurs par la tarification</i>	29
C) <i>Rendre plus visible le lien entre la fiscalité et le coût des services publics</i>	31
4.3 ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DANS LA GESTION DES FONDS PUBLICS	32
A) <i>La gestion des dépenses générales (budgétaires)</i>	33
B) <i>La gestion des dépenses fiscales</i>	35

5. LA FISCALITÉ : UN MOYEN POUR L'ÉTAT DE FAVORISER LA CRÉATION D'EMPLOIS.....	37
5.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS	37
5.2 PROBLÉMATIQUE DU FARDEAU FISCAL GLOBAL	38
5.3 LA STRUCTURE DE TAXATION DES SOCIÉTÉS	42
5.4 LES DÉPENSES FISCALES.....	58
5.5 MESURES SPÉCIALES DE CRÉATION D'EMPLOIS.....	66
5.6 LA MISE EN PLACE D'UNE CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ SOCIALE POUR LA CRÉATION D'EMPLOIS.....	71
6. LA FISCALITÉ COMME INSTRUMENT DE RÉPARTITION DE LA RICHESSE	75
6.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS	75
6.2 L'EFFORT EXIGÉ DES PARTICULIERS À PLUS HAUT REVENU.....	75
A) <i>Préoccupations des citoyens</i>	75
B) <i>Problématique et faits pertinents</i>	76
C) <i>Une stratégie pour accroître l'équité sans toucher à la table des taux d'imposition</i>	79
6.3 RESSERREMENT DES DÉPENSES FISCALES ACCESSIBLES AUX PARTICULIERS	81
6.4 L'EFFORT EXIGÉ DES PARTICULIERS À BAS REVENU	91
A) <i>Préoccupations des citoyens</i>	91
B) <i>Présentation des faits pertinents et des problèmes</i>	91
6.5 LE TRAITEMENT FISCAL DES TRAVAILLEURS AUTONOMES	94
A) <i>Préoccupations des citoyens</i>	94
B) <i>Présentation des faits pertinents et des problèmes</i>	94
6.6 LE TRAITEMENT FISCAL DES ENFANTS À CHARGE	95
A) <i>Préoccupations des citoyens</i>	95
B) <i>L'aide à l'égard des enfants</i>	95
C) <i>Problèmes et pistes de solution</i>	97
6.7 LE TRAITEMENT FISCAL DES CONJOINTS	98
A) <i>Nature du régime québécois</i>	98
B) <i>Préoccupations des citoyens</i>	98
C) <i>Avenues de solution</i>	98
6.8 LA FISCALITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	99
A) <i>Préoccupation des citoyens</i>	100
B) <i>Utilisation possible de droits d'émission échangeables auprès des entreprises</i>	100
C) <i>Utilisation possible des taxes « vertes » auprès des consommateurs</i>	102
7. LA FISCALITÉ DU SECTEUR LOCAL.....	103
7.1 LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DES MUNICIPALITÉS	103
A) <i>Les problèmes</i>	103
B) <i>Les solutions proposées</i>	104

7.2 L'ORGANISATION ET LA GESTION DU SECTEUR LOCAL.....	106
A) <i>Les problèmes</i>	106
B) <i>Les solutions proposées</i>	107
7.3 LA FISCALITÉ DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES ET DES VILLES-CENTRES	109
A) <i>Les problèmes</i>	109
B) <i>Les solutions proposées</i>	111
7.4 L'ÉVALUATION FONCIÈRE DES IMMEUBLES	112
A) <i>Les problèmes</i>	112
B) <i>Les solutions proposées</i>	114
8. L'ÉVASION FISCALE, L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE ET LE TRAVAIL AU NOIR.....	117
8.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS	117
8.2 LE PHÉNOMÈME DU TRAVAIL AU NOIR.....	117
8.3 LES SOLUTIONS PROPOSÉES	120
A) <i>Des mesures administratives</i>	120
B) <i>Des mesures spécifiques à certains secteurs d'activités</i>	121
C) <i>Des mesures incitatives</i>	126
9. L'ADMINISTRATION DU RÉGIME FISCAL	129
9.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS	129
9.2 L'ADMINISTRATION FISCALE.....	129
9.3 LES DIFFICULTÉS INHÉRENTES À L'ADMINISTRATION DU RÉGIME FISCAL	130
9.4 UNE ADMINISTRATION FISCALE AMÉLIORÉE.....	132
CONCLUSION.....	137
ANNEXE 1	139
LISTE DES RECOMMANDATIONS	139
ANNEXE 2.....	153
LISTE DES INTERVENANTS AYANT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE	153
ANNEXE 3.....	157
LISTE DES FASCICULES PUBLIÉS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC.....	157
ANNEXE 4	159
LISTE DES MEMBRES ET NOTES BIOGRAPHIQUES.....	159
ANNEXE 5	163
REMERCIEMENTS.....	163

INTRODUCTION

La Commission sur la fiscalité et le financement des services publics est issue des consensus qui se sont dégagés en mars dernier à la Conférence sur le devenir social et économique du Québec. Rappelons que deux grands chantiers ont alors été mis en branle, l'un sur la création d'emplois, l'autre sur la réforme des services publics.

La Commission s'inscrit à l'intérieur des travaux du second chantier, qui portent aussi sur les réformes de la santé, de l'éducation, de la sécurité du revenu et de la formation professionnelle. Formée le 5 juin dernier et chargée de faire rapport à la mi-octobre, la Commission s'est vu confier un mandat que l'on peut aisément qualifier d'ambitieux. Le décret qui la constitue stipulait :

« que le mandat de la Commission soit le suivant :

- susciter et recueillir les opinions et les suggestions exprimées par les diverses composantes de la société québécoise lors des consultations itinérantes tenues par la Commission;*
- dégager les orientations générales qui devraient guider le gouvernement pour accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en favorisant la création d'emplois et en assurant un financement optimal des services publics;*
- examiner les voies de simplification du régime fiscal et faire des recommandations sur les moyens appropriés pour y parvenir;*
- examiner les moyens à mettre en oeuvre pour éliminer l'évasion fiscale;*
- émettre un avis à l'égard du Projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire;*
- examiner la pertinence de créer un fonds ou une fiducie pour le remboursement de la dette du Québec et suggérer, le cas échéant, des modalités de financement. »*

Les neuf commissaires qui ont accepté de relever le défi de traiter aussi rapidement ce vaste mandat s'y sont engagés parce qu'ils avaient le sentiment que la fiscalité et le financement des services publics devaient être revus en profondeur. Ils avaient de plus l'impression que, pour diverses raisons, il fallait rapidement passer à l'action dans un certain nombre de domaines particuliers.

La Commission a donc immédiatement enclenché le processus requis pour consulter adéquatement les Québécoises et les Québécois. Elle a fait distribuer le document-synthèse et les 26 fascicules d'information publiés par le gouvernement (voir liste en annexe), lancé un appel aux organismes et citoyens pour la présentation de mémoires,

et prévu la tenue d'audiences publiques incluant des forums pour entendre les citoyens qui préféreraient ne déposer aucun mémoire.

C'est ainsi que la Commission a reçu, examiné et discuté 205 mémoires, siégeant 18 jours dans les villes suivantes : Québec, Trois-Rivières, Rouyn-Noranda, Chicoutimi, Rimouski, Sherbrooke, Hull et Montréal. Un forum des citoyens a été tenu dans chacun de ces endroits, sauf à Montréal où deux forums ont été tenus. Le fait de rencontrer des centaines d'individus et de groupes aura certainement permis aux commissaires d'enregistrer des opinions et des sentiments reflétant les vues qui leur apparaissent partagées par la population québécoise.

Parallèlement, dans le but d'approfondir les aspects techniques de certaines questions, la Commission a rencontré plusieurs experts du gouvernement, du milieu universitaire et du secteur privé.

Tout au long des consultations menées par la Commission, à travers les témoignages entendus des particuliers, des experts et des corps intermédiaires, l'impression d'urgence qui avait poussé les commissaires à s'engager dans cet exercice s'est vu confirmer et partager par de nombreux citoyens. La société québécoise se doit aujourd'hui de modifier rapidement son régime de financement des services publics. Bien entendu, le fait que la Commission fasse rapport au gouvernement du Québec alors que le gouvernement fédéral contrôle 38 % des impôts et taxes prélevés au Québec et que les deux paliers de gouvernement partagent essentiellement les mêmes champs fiscaux vient limiter l'ampleur des réformes possibles. Mais cela n'enlève rien à la nécessité de ces réformes.

En effet, un régime de financement des services publics qui n'obtient pas la confiance d'un nombre suffisamment élevé de citoyens est en difficulté. Comme l'a montré l'expérience des taxes sur le tabac, la capacité d'un régime fiscal à financer les dépenses publiques repose autant sur son acceptation par les contribuables que sur les systèmes de contrôle mis en place par l'administration ou le législateur.

Il apparaît à la Commission que le Québec doit aujourd'hui recréer le lien de confiance nécessaire entre l'État et la population, de manière à ce que cette dernière continue à contribuer au financement des services publics dont elle bénéficie.

De plus, nous avons peu de temps pour agir. La confiance dans les institutions publiques est fragile et susceptible de s'effriter rapidement. À partir du moment où des individus croient qu'ils font plus que leur part dans le financement des services publics, ils peuvent renoncer à assumer leurs responsabilités. La perte de confiance des uns risque de se transmettre rapidement au reste de la population.

Les recommandations de la Commission tiennent compte de cette urgence d'agir. Généralement, elles distinguent ce qui peut être changé dans l'immédiat, de ce qui nécessite davantage d'analyses et de consultations notamment avec le gouvernement fédéral, pour mettre au point les réformes ou pour les appliquer. Cependant, même lorsqu'il faut un certain temps pour agir, il sera nécessaire, pour rebâtir un lien de confiance qui s'est effrit, que la population soit informée des changements à venir et consciente de la volonté des autorités de les mener à terme.

1. LES FONDEMENTS D'UN RÉGIME FISCAL QUI RÉPONDRAIT AUX ASPIRATIONS DES CITOYENS

Un régime fiscal doit être fondé sur un certain nombre de principes qui en garantissent la cohérence et qui permettent aux citoyens et aux contribuables de s'y retrouver et d'y adhérer.

Avant de se prononcer sur de tels fondements, la Commission a voulu donner la parole aux citoyens. Elle a donc cherché à découvrir ce que les Québécoises et les Québécois, particuliers, entreprises ou corps intermédiaires, attendaient d'un régime fiscal et d'un système de financement des services publics.

1.1 LA FISCALITÉ INTERPELLÉE PAR LES CITOYENS

Les citoyens rencontrés ont exprimé de nombreuses critiques à l'endroit de notre système de financement des services publics, aussi bien sur des points particuliers que sur des éléments fondamentaux. Avant d'entrer dans le détail des questions à discuter et des caractéristiques à repenser, la Commission estime qu'il est impérieux de rappeler que le régime fiscal du Québec fait l'objet de critiques tout à fait fondamentales, qui témoignent d'une perte de confiance très répandue à l'égard de certaines de ses caractéristiques.

D'entrée de jeu, il faut indiquer que les citoyens se sont révélés très attachés aux grands services publics aujourd'hui offerts par le gouvernement du Québec. Santé, éducation, sécurité sociale, développement économique et création d'emplois, aucune des grandes missions assumées jusqu'ici par l'État québécois n'est remise en question, bien que l'efficacité dans la dispensation des services fasse l'objet de sérieux doutes.

Au contraire, plusieurs s'inquiètent de l'impact possible sur la qualité des services publics des coupures déjà réalisées et surtout de celles appréhendées. Dans certains cas, on a même évoqué la possibilité que l'accumulation des coupures finisse par remettre en question les grandes missions dont on vient de parler, et donc l'équilibre social lui-même.

Ce fort attachement aux services publics dont ils bénéficient n'empêche pas les citoyens de déplorer massivement le niveau élevé des impôts et taxes. Pour chacun, l'insatisfaction se traduit différemment, un sentiment qui va de la simple acceptation fataliste jusqu'au ras-le-bol le plus véhément. Pour la majorité, le niveau trop élevé des impôts et taxes constitue un problème pour l'ensemble de la société, puisqu'il est à la source du travail au noir, de l'évasion fiscale, de l'incitation trop faible à travailler, à investir ou à créer de l'emploi. Les milieux d'affaires, pour leur part, ont souligné avec force que le fardeau fiscal du Québec, globalement et non pas seulement pour les entreprises, avait atteint un point où il nuisait à la compétitivité de l'économie québécoise et constituait un handicap sérieux à la création d'emplois.

Plusieurs citoyens sont d'ailleurs venus rappeler qu'il ne saurait être question d'étudier la fiscalité en faisant abstraction de la crise de l'emploi qui sévit dans notre société.

D'une part, le sous-emploi constitue une source importante du manque à gagner fiscal dont souffre l'État et du gonflement de ses dépenses de programmes. D'autre part, certaines caractéristiques du régime fiscal peuvent affecter sensiblement le niveau de l'emploi et de l'activité économique.

Le chômage élevé et la précarité de l'emploi chez les jeunes, en particulier, ont été évoqués comme des problèmes très graves. L'intégration des jeunes dans la société est devenue un défi tel que le consensus social intergénérationnel risque d'en être compromis.

De nombreux citoyens ont donc rappelé la responsabilité de l'État en matière d'emploi et la nécessité de toujours nous soucier de l'impact de la fiscalité sur la création d'emplois, en particulier chez les jeunes.

La fiscalité n'est pas seulement interpellée au niveau de ses impacts sur l'emploi. Les critiques, à l'égard du régime fiscal, témoignent d'une perte de confiance très répandue en l'équité de ce régime, et ce, à plusieurs niveaux. De nombreux citoyens considèrent que plusieurs ne font pas leur juste part, plus particulièrement les mieux nantis de la société, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises. D'autres ont aussi dénoncé ceux qui surexploitent les abris fiscaux, les services offerts ou les subventions versées par l'État. Les citoyens assistent impuissants à cette forme de déresponsabilisation de la part de trop de personnes et à ce bris de la solidarité nécessaire au bon fonctionnement d'une société et de ses institutions.

Plusieurs ont d'ailleurs accusé le gouvernement lui-même d'être à la source de cette déresponsabilisation, ayant habitué les gens à recourir à un État-providence supposément omnipotent.

L'équité du régime est interpellée aussi à un autre niveau. Plusieurs critiquent la possibilité que les plus démunis fassent les frais de la lutte au déficit et ils citent pour exemple les récentes mesures de compressions budgétaires dont cette partie de la population a été l'objet. Une telle rationalisation dans les dépenses gouvernementales peut accentuer leur situation de dépendance et leur exclusion de la société, ce qui favoriserait le développement de la délinquance et de la criminalité.

On déplore en outre beaucoup la complexité du régime fiscal. On peut d'ailleurs penser que cette complexité vient accentuer les perceptions d'iniquité, les citoyens ayant l'impression que d'autres qu'eux réussissent à exploiter cette complexité à leur avantage.

Dans le même ordre d'idées, les liens qu'entretient l'administration fiscale avec les contribuables sont fortement critiqués. On reproche à l'administration de manquer de respect envers les citoyens et d'imposer des coûts administratifs inacceptables, plus particulièrement aux petits entrepreneurs.

Mais, il a semblé à la Commission qu'une critique très fréquemment exprimée à l'égard du régime fiscal portait sur ce qu'il ne réussissait pas à faire, c'est-à-dire prévenir l'évasion fiscale et le travail au noir. On peut d'ailleurs penser que toutes les critiques dont nous venons de parler servent aux fraudeurs à justifier leur comportement antisocial.

L'évasion fiscale est en train de devenir un cancer dans notre société et beaucoup d'intervenants ont fait état de l'urgence à tout le moins d'en arrêter la progression. On a déploré la concurrence déloyale envers les entreprises et les travailleurs honnêtes qui en résulte. Il a été noté que, tout comme la surexploitation des programmes sociaux, l'évasion fiscale conduisait à un affaiblissement de la responsabilité des personnes envers la collectivité. Dans certains secteurs, le travail au noir a tellement pris d'ampleur qu'il apparaît maintenant normal à une grande partie de la population d'y avoir recours.

Enfin, les consultations tenues confirment le fait que le problème de l'endettement gouvernemental est devenu un enjeu majeur de notre société. Les déficits s'accumulent d'année en année depuis fort longtemps pour représenter une dette aujourd'hui très élevée. Les déficits et la dette sont des préoccupations majeures pour la majorité des citoyens rencontrés pendant les audiences de la Commission.

Malgré tous les problèmes qu'ils ont évoqués, nos concitoyens ont témoigné d'un sens des responsabilités remarquable et d'une grande volonté de s'y attaquer personnellement et collectivement. Ils ont rappelé les grandes valeurs de solidarité de notre société qui sont apparues plus clairement lors du désastre du Saguenay. De l'avis de la Commission, une réforme de la fiscalité devrait aller dans le sens de cette volonté de prise en charge de leurs responsabilités collectives par les Québécoises et Québécois et elle pourrait même contribuer à l'accentuer.

1.2 LES PRINCIPES À RETENIR POUR RÉPONDRE AUX ASPIRATIONS DES CITOYENS

L'évasion fiscale grandissante, tout comme les préoccupations et les critiques dont les citoyens ont fait état, témoignent d'un même malaise. Il existe un sérieux problème de visibilité et de transparence dans la façon dont les gouvernements utilisent les revenus qu'ils prélèvent auprès des contribuables. Les gens ne voient plus le lien entre leur contribution fiscale et les services qu'ils reçoivent.

Le régime fiscal doit donc être révisé pour ressouder un lien de confiance qui est en train de s'effriter, tel est le message central que la Commission retire de ses consultations.

Pour susciter l'adhésion des citoyens, la fiscalité doit être un instrument par lequel s'expriment la solidarité sociale et les valeurs fondamentales de la société.

À cet effet, la Commission croit qu'il faut recentrer le régime fiscal autour des trois grandes missions que nous avons données à l'État au vingtième siècle :

- fournir aux citoyens les services publics qu'ils exigent (la fiscalité devant assurer le financement de ces services);
- favoriser le développement économique et la création d'emplois;
- améliorer l'équité et la répartition de la richesse.

Il ne s'agit donc pas de remettre en question les grands consensus qui ont donné lieu à l'émergence de l'État moderne. Il s'agit de réaménager la fiscalité pour qu'elle atteigne davantage ces trois objectifs.

Les principes à retenir pour ressouder le lien de confiance nécessaire entre la population et le gouvernement découlent en grande partie de ces trois objectifs. Ils découlent en plus d'un besoin de plus grande transparence de la part du gouvernement en matière de financement des services publics.

A) Prélever les ressources nécessaires au financement des services publics

Au-delà de tous les rôles qu'on puisse vouloir lui faire jouer, la fiscalité constitue d'abord et avant tout un système de financement des services publics fournis à la population.

Il apparaît à la Commission qu'à ce titre le régime fiscal québécois comporte trois faiblesses majeures :

- la fiscalité ne permet plus de prélever toutes les recettes nécessaires au financement des dépenses publiques compte tenu de la croissance des besoins et de l'importance des dépenses consacrées au service de la dette; cela se traduit par une accumulation des déficits et de l'endettement; la solution de ces problèmes constitue un objectif de base de toute réforme en cette matière;
- les contribuables ne voient plus le lien entre leurs impôts et taxes et les services publics qu'ils reçoivent; un deuxième objectif de la réforme à faire devrait donc être d'accroître la visibilité et la transparence du régime fiscal en tant que source de financement des services publics;
- de plus en plus de contribuables se soustraient à leurs obligations fiscales; il faut régler le problème du travail au noir et de l'évasion fiscale et c'est pourquoi la fiscalité doit absolument remporter l'adhésion d'un plus grand nombre de citoyens.

Ces trois problèmes sont évidemment liés les uns aux autres, mais ils sont quand même traités dans trois chapitres distincts du rapport. Le **chapitre 2** traite tout d'abord de l'environnement dans lequel se situe la fiscalité québécoise. Par la suite :

- la question du déficit et de la dette est traitée au **chapitre 3**;
- le lien entre la fiscalité et les services publics qu'elle sert à financer est traité au **chapitre 4**;
- la question de l'évasion fiscale est abordée à la fin du rapport, au **chapitre 8**, en termes de moyens de contrôle à mettre en place; mais, en fait, c'est l'ensemble des modifications proposées par la Commission qui en réduira vraisemblablement l'ampleur.

B) Favoriser le développement économique et la création d'emplois

La crise de l'emploi vient en tête de liste des préoccupations des Québécoises et des Québécois. La création mitigée d'emplois, malgré la fin de la récession, l'augmentation de la proportion des emplois à temps partiel, la précarité accrue des emplois, sans parler de la réduction du soutien au revenu des chômeurs occasionnée par les coupures à l'assurance-emploi et à l'aide de dernier recours sont autant de facteurs qui permettent d'expliquer et de justifier ce niveau élevé d'inquiétude.

La fiscalité est interpellée à ce titre de deux façons, globalement et spécifiquement. Tout d'abord, le fardeau global des impôts et taxes pose des problèmes de compétitivité pour l'économie québécoise, parce qu'il est plus élevé qu'ailleurs en Amérique du Nord et que cet écart n'est pas toujours justifié par un niveau de services plus élevé.

Par ailleurs, sur un plan plus positif, le régime fiscal comporte un ensemble de dispositions spécifiquement orientées vers la création d'emplois. Ces dispositions spécifiques prennent généralement la forme de dépenses fiscales, qui, comme toutes les autres dépenses fiscales, doivent faire l'objet d'un examen approfondi pour en évaluer l'efficacité et la pertinence.

Ces deux volets de la fiscalité font l'objet du **chapitre 5** du rapport. Ce chapitre traite aussi des mesures de création d'emplois qui seront vraisemblablement discutées au Sommet de Montréal et la Commission soumet une proposition de financement compatible avec le cadre budgétaire actuel.

C) Améliorer l'équité et la répartition de la richesse

Les consultations qui ont été effectuées montrent que les problèmes de justice et d'équité sont aussi au cœur des préoccupations des citoyens. Il est impératif que le régime fiscal soit perçu comme juste et équitable. Nos concitoyens manifestent beaucoup d'insatisfaction à cet égard et ils nous ont demandé de voir à ce que chacun contribue sa juste part pour le financement des dépenses publiques.

L'équité exige que l'on considère à la fois la capacité de payer de chaque citoyen et le bénéfice qu'il retire des services publics. Celui dont la capacité de payer est plus grande est appelé à contribuer davantage qu'un autre citoyen moins fortuné (équité verticale). De plus, l'équité entre les contribuables suppose que l'on traite différemment des situations différentes, comme par exemple la présence ou l'absence de charges familiales (équité horizontale). Un ensemble de problèmes liés à ces notions d'équité sont traités au **chapitre 6**, pour ce qui concerne la fiscalité provinciale.

Les questions relatives à la fiscalité locale sont, quant à elles, traitées au **chapitre 7**.

D) Accroître la transparence du gouvernement en matière de financement des services publics

Le régime fiscal doit devenir plus transparent. La population a besoin d'être bien informée sur le régime fiscal, notamment sur les principales mesures qui le composent ainsi que sur les objectifs poursuivis par celles-ci. Le citoyen doit savoir où vont ses impôts et taxes de manière à en assumer plus volontairement la charge. Un certain nombre de moyens sont discutés au **chapitre 4** sur le financement des services publics.

Pour les mêmes fins de transparence, le régime fiscal doit de plus être simple et comporter un coût d'administration acceptable. Il importe qu'il soit compréhensible et conçu de manière à demander au contribuable le moins d'efforts et de temps possible pour s'y conformer. De plus, il doit être facile à administrer tant pour le mandataire-percepteur que pour le gouvernement, et ce, au moindre coût possible.

Ces questions de simplicité, aussi bien au niveau de la conception du régime fiscal que de son administration sont traitées au **chapitre 9** sur l'administration fiscale.

2. L'ENVIRONNEMENT DANS LEQUEL ÉVOLUE LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

L'environnement dans lequel évolue la fiscalité québécoise comporte un certain nombre de particularités dont nous devons être bien conscients au moment où nous nous apprêtons à la redéfinir.

L'environnement économique est sans doute le plus déterminant de ces facteurs, d'autant plus que nous avons reconnu à la fiscalité l'objectif de promouvoir le développement économique et la création d'emplois. La fiscalité appliquée par le gouvernement fédéral au Québec et la fiscalité appliquée dans les provinces et les États voisins constituent deux autres facteurs extrêmement déterminants.

2.1 FORCES ET FAIBLESSES FONDAMENTALES DE L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE

Malgré les difficultés actuelles, il faut convenir que les Québécoises et les Québécois bénéficient d'un des meilleurs niveaux de vie au monde. Bien qu'on ne mesure pas le niveau de vie uniquement par le revenu par habitant, le fait que le revenu réel disponible a plus que doublé en 35 ans constitue une très bonne performance, quoiqu'on observe une certaine stagnation depuis 15 ans. De plus, l'espérance de vie a augmenté de sept ans entre 1961 et 1994 pour atteindre aujourd'hui 78 ans et le Québec est maintenant au sixième rang au niveau mondial. Il se classe encore mieux, soit au troisième rang mondial, au chapitre de la mortalité infantile la plus basse.

En même temps que se poursuivait cette amélioration du niveau de vie, notre économie a suivi avec un certain succès les transformations structurelles des économies occidentales, grâce notamment à la place faite au savoir et à la haute technologie.

Il faut aujourd'hui se demander comment il sera possible au Québec de conserver et d'accroître ce haut niveau de vie dans un monde où la compétition est de plus en plus vive. Il faut aussi se demander comment il sera possible de le faire tout en amenuisant les inégalités dans notre société. On observe déjà en effet au Québec, une augmentation du chômage et de la pauvreté, qui non seulement pèse lourd sur les finances publiques, mais encore menace véritablement la cohésion sociale.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'examiner brièvement nos forces et nos faiblesses dans la présente section.

A) *Qualification de la main-d'oeuvre*

Le Québec est reconnu pour avoir une main-d'oeuvre très qualifiée. Depuis les années soixante, il y a eu un important rattrapage au niveau de la formation de diplômés universitaires, particulièrement en administration, en sciences et en génie. En effet, plus du quart des jeunes Québécoises et Québécois obtiennent un premier grade

universitaire, le taux le plus élevé des pays de l'OCDE. Par ailleurs, les cégeps forment des techniciens de qualité. La main-d'œuvre québécoise est plus stable que le reste de la main-d'œuvre nord-américaine. Cela permet de répartir les frais de formation et d'embauche sur plusieurs années.

Toutefois, la formation professionnelle au secondaire connaît des ratés importants et dommageables pour l'économie. Le décrochage scolaire sévit au Québec comme partout en Occident mais il est encore plus aigu ici, sans compter qu'il frappe les garçons deux fois plus que les filles. Bien qu'une proportion plus appréciable de la population obtienne un diplôme secondaire qu'il y a 20 ans, ce diplôme est obtenu de plus en plus tard. Ce sont là des problèmes très inquiétants qui accentuent la difficulté pour les jeunes à intégrer le marché du travail.

B) Infrastructures et services publics

Le Québec est doté d'infrastructures modernes de transport, soit les ports, les aéroports, les réseaux routier et ferroviaire sur l'ensemble de son territoire. Le réseau routier doit être considéré fort développé comme en témoignent les taux de congestion nettement plus faibles qu'ailleurs en Amérique du Nord. Notre réseau comporte toutefois un niveau de déficiences techniques beaucoup plus élevé qu'ailleurs et il suffit de traverser la frontière pour s'en rendre compte.

Par ailleurs, Montréal n'est plus la plaque tournante du transport aérien canadien et les nouvelles politiques fédérales concernant les frais reliés à la navigation pourraient affaiblir significativement la position concurrentielle des ports québécois. La fiscalité québécoise ne peut toutefois pas constituer une avenue de solution vis-à-vis ces problèmes complexes qui relèvent de plusieurs juridictions.

Parmi les autres infrastructures, il faut noter plusieurs points positifs. Nous disposons d'un excellent réseau de communications téléphoniques et électroniques. Les municipalités disposent d'usines d'épuration des eaux usées récentes et ne souffrent pas de sous-équipement dans leurs autres domaines d'intervention. Les infrastructures des réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation sont bien équipées et les besoins de nouvelles constructions sont limités.

Au niveau des services publics, le Québec dispose de plusieurs universités de grande qualité réparties sur l'ensemble du territoire. Le réseau d'enseignement collégial répond aux besoins globaux des régions d'une façon adéquate. Nous avons plusieurs centres de recherche privés, gouvernementaux, universitaires et mixtes. La synergie entre ceux-ci s'accroît d'année en année. Par ailleurs, notre réseau de la santé et des services sociaux, bien qu'il mérite de continuelles améliorations, est efficace et, globalement, beaucoup moins coûteux que le réseau des États-Unis.

De tels niveaux d'infrastructures et de services publics constituent pour le Québec des avantages de localisation indéniables, et ce, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Les impôts et taxes qui servent à les financer doivent être jugés dans cette perspective.

C) L'énergie

Au niveau énergétique, le Québec dispose de plusieurs avantages comparés. Comme tous le savent, en plus d'être abondante, l'électricité québécoise est très abordable par rapport à celle de nos compétiteurs nord-américains. Notre potentiel de développement hydroélectrique est toujours appréciable et il pourrait être développé aussitôt que la demande le justifiera. De plus, il pourrait devenir très intéressant de développer notre potentiel éolien.

Le Québec dispose aussi d'un réseau gazier récent et d'un approvisionnement à prix compétitifs avec les États du nord-est américain. Toutefois, au niveau de la compétitivité de nos entreprises, le prix des carburants est plus élevé au Québec qu'en Ontario et aux États-Unis. Ces différents facteurs ont contribué positivement à notre bilan environnemental avantageux au niveau des émissions de polluants atmosphériques.

D) Cohésion sociale

Parmi les forces de l'économie québécoise, le plus grand niveau de cohésion sociale peut s'avérer extrêmement déterminant. De plus en plus, il apparaît que les modèles de développement économique qui font appel à une plus grande synergie entre les acteurs sociaux prennent le pas sur les modèles basés sur l'affrontement entre les parties. Les succès enregistrés par des pays comme le Japon et l'Allemagne en témoignent éloquentement.

Au Québec, la tradition des corvées semble s'être bien développée et s'exprimer dans de nouvelles formes de solidarité. Les gens sont prêts à s'épauler et les actions qui ont suivi le récent désastre du Saguenay prouvent que ce ne sont pas que des mots.

De façon beaucoup plus permanente, la solidarité s'exprime dans des institutions formelles de diverses natures. Plusieurs mécanismes de concertation ont été mis sur pied au cours des dernières années. On peut penser aux conseils régionaux de développement, au Forum sur l'emploi et, bien sûr, aux divers sommets socio-économiques nationaux et régionaux qui ont eu lieu depuis près de vingt ans.

Cela se traduit aussi par un climat de travail nettement amélioré par rapport aux années soixante-dix. Il y a beaucoup moins de jours de travail perdus résultant de grèves ou de lock-out. La violence a beaucoup diminué lors de conflits de travail.

Enfin, nous jouissons d'une faible criminalité par rapport aux grandes villes américaines. Néanmoins, il faut se préoccuper et agir face à la croissance de la criminalité à Montréal et de la délinquance juvénile.

E) Chômage structurel et disparités régionales

Depuis 1977, le taux de chômage n'est jamais descendu en-dessous de 9 %. Le cycle économique du chômage au Québec suit les cycles canadien et ontarien mais le taux est plus élevé en moyenne de 2 et 3 points de pourcentage par rapport au Canada et à l'Ontario. Ce problème est encore plus accentué dans certaines régions du Québec.

Les différentes analyses sur le développement régional démontrent que les contraintes naturelles et l'évolution historique, conjuguées avec les forces du marché économique qui favorisent les grands centres urbains, entraînent un développement inégalement réparti sur l'ensemble du territoire québécois. Les disparités régionales au titre de la main-d'oeuvre et du chômage demeurent élevées, ce qui accentue les migrations intérieures et entraîne des problèmes d'inoccupation du territoire, comme l'a mis en évidence un rapport du Conseil des Affaires sociales intitulé « *Deux Québec dans un* ».¹

F) Autres éléments structurels

Le Québec dispose de ressources naturelles abondantes. On a déjà mentionné son fort potentiel hydraulique. La forêt et ses industries en aval comme les pâtes et papiers constituent aussi des atouts importants, de même que le secteur minier, comme en témoigne l'ouverture de nouvelles mines au cours des dernières années.

Nous pouvons considérer que le Québec a pris de l'avance en matière de levée de capital de risque grâce notamment à des mesures fiscales novatrices à cet égard.

Notre secteur tertiaire moteur est très développé dans les domaines du génie-conseil, des télécommunications, de la pharmacologie, de l'aérospatiale, des technologies de l'information, des biotechnologies et de l'électricité.

2.2 FORCES ET FAIBLESSES CONJONCTURELLES DE L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE

A) L'activité économique

Depuis 1990, le PIB réel augmente très lentement avec un taux moyen de croissance de 1,0 % / an. On assiste tout d'abord à une très faible croissance de la demande intérieure, 0,5 % / an en moyenne, ce qui signifie que le secteur extérieur est devenu le moteur de la croissance économique.

En effet, alors qu'il y a dix ans les expéditions hors Québec représentaient environ 45 % du PIB québécois, elles représentent maintenant 57 % du PIB. Le commerce international est celui qui connaît la plus forte progression. Le commerce réalisé avec les États-Unis n'a cessé d'augmenter et dépasse maintenant 80 % de nos échanges internationaux, ce qui accroît la dépendance de l'économie du Québec face à ce partenaire et le rend plus vulnérable à une possible détérioration de la situation dans ce pays.

Nos exportations ont crû, entre autres, parce que notre position concurrentielle s'est améliorée. En effet, les coûts unitaires de main-d'oeuvre ont progressé beaucoup moins rapidement au Québec qu'aux États-Unis depuis 1990. En outre, seulement une partie de cette amélioration de la compétitivité des productions québécoises découle de la

¹ Deux Québec dans un, Rapport sur le développement social et démographique, Conseil des Affaires Sociales, Gouvernement du Québec, 1989.

dévaluation du dollar canadien puisqu'on a observé une progression moins rapide de la rémunération des travailleurs québécois que celle des travailleurs américains.

Les investissements n'ont pas contribué à la croissance pendant la période 1990-95. On assiste à une baisse des investissements résidentiels consécutive à la réduction de la formation de nouveaux ménages, à la stagnation du revenu disponible de ceux-ci et à la précarité des emplois. De plus, les taux d'intérêts réels élevés pratiqués par la Banque du Canada ont nui aux investissements résidentiels et non résidentiels.

En parallèle à cela, nous assistons à une baisse des investissements publics, principalement chez Hydro-Québec, et à de faibles perspectives en ce domaine pour l'avenir.

La consommation des ménages a été freinée par la faible progression de leur revenu personnel disponible depuis 1990, la stagnation des salaires moyens et la diminution de la proportion de la population en âge de travailler qui dispose d'un emploi étant les deux principaux facteurs explicatifs de cette situation. La dette à la consommation atteint maintenant un sommet de 23 % du revenu personnel disponible, ce qui continuera à freiner les dépenses de consommation au cours des prochaines années.

Les dépenses du gouvernement du Québec ont eu pour effet d'atténuer les cycles économiques et ont varié au cours des derniers 15 ans entre 22 % et 27 % du PIB. Il importe de noter que les dépenses de l'ensemble des paliers de gouvernement au Québec en proportion du PIB sont plus importantes que la moyenne canadienne. Le contexte économique et les finances publiques impliquent qu'on ne doit pas s'attendre à une croissance des dépenses publiques. Elles ne seront pas le moteur de la croissance.

B) *Emploi*

La situation de l'emploi a subi de profondes transformations et la population est très préoccupée par la création d'emplois. Tout d'abord, il faut être conscient que le niveau d'emploi dans le secteur privé était encore inférieur en 1995 à celui atteint en 1989. Ensuite, une bonne partie des emplois, 17 %, sont maintenant à temps partiel. Il y a aussi une forte croissance du travail autonome qui représente maintenant près de 15 % de l'emploi total.

De plus, d'une récession à l'autre, le Québec ne réussit pas à ramener le niveau de chômage au niveau d'avant la récession. Cela s'accompagne d'une augmentation de la clientèle à l'aide de dernier recours, ce qui est un des facteurs explicatifs de la détérioration de la situation financière de l'État. Depuis le début des années 1990, les compressions budgétaires effectuées par les gouvernements fédéral et québécois ont également eu un impact important sur l'évolution du taux de chômage.

La population est aussi fortement préoccupée par le fait que les jeunes sont plus touchés par le chômage et sont plus affectés que les autres groupes pendant les ralentissements des cycles économiques. Leur intégration à la société est rendue plus ardue à cause de ce phénomène.

On peut considérer qu'une profonde restructuration du marché de l'emploi est en cours. Les grandes et les petites entreprises fonctionnent de plus en plus dans un mode de « réseautage ». Les grandes entreprises ont donné en sous-traitance plusieurs activités réalisées autrefois à l'interne ainsi que la production de nouvelles composantes. Il s'en est suivi la création de réseaux de firmes, grandes et petites, qui fonctionnent en interaction et qui permettent à chacune de maximiser son potentiel. En contrepartie, ce phénomène a contribué à la précarité de l'emploi et au développement du travail autonome.

Le développement du travail autonome a aussi été une réaction à des pertes d'emploi et au désir de devenir son propre patron. Cette transformation du marché a accru la flexibilité des entreprises et a probablement permis d'augmenter la productivité, mais elle a eu comme corollaire une plus grande précarité des revenus et donc de la consommation pour plusieurs travailleurs autonomes.

Pour certains, cette précarité ainsi que la croissance du travail à temps partiel non désiré témoignent de l'émergence d'une certaine dualité du marché du travail. Alors que certains réussissent à trouver un emploi intéressant, bien rémunéré et comportant des conditions de travail stimulantes et des avantages sociaux significatifs, plusieurs passent d'un contrat temporaire à un autre, en transitant par les programmes de sécurité du revenu. Ils ne peuvent jamais bénéficier de la stabilité que procurent de meilleures conditions de travail. Leurs projets de vie en sont affectés négativement et cela se reflète graduellement sur toute la société.

2.3 LA FISCALITÉ APPLIQUÉE AUTOUR DE NOUS

Le Québec est une économie ouverte. La mobilité des capitaux s'est accrue dans le monde et il est plus difficile de les taxer sans qu'il y ait une désaffection envers l'investissement au Québec.

Bien que traditionnellement moins mobiles, les travailleurs québécois sont devenus eux aussi plus mobiles. Certains hauts salariés sont parmi les plus mobiles d'entre eux. La taxation influence alors certains investissements créateurs d'emplois bien rémunérés. Plusieurs travailleurs sont sensibles à des écarts de taux de taxation entre deux régions données, mais s'ils acceptent d'être mis davantage à contribution, ils exigent en échange que les charges fiscales plus élevées soient compensées par des services plus élevés ou encore par une plus grande qualité ou un coût de la vie inférieur.

Tout en reconnaissant que la gamme des services publics dispensés n'est pas identique d'une région ou d'un état à l'autre, il faut reconnaître que les charges fiscales sont plus importantes au Québec que dans les provinces et États voisins. On remarque un fardeau fiscal global plus élevé de 6 % par rapport à l'Ontario, notre principal client, fournisseur et compétiteur. Cela peut nuire à la compétitivité de nos entreprises à l'interne et à l'exportation, ainsi qu'à notre capacité d'attirer des investissements. Nous traiterons plus en détail de ces questions dans les chapitres qui suivent.

2.4 LA FISCALITÉ FÉDÉRALE APPLIQUÉE AU QUÉBEC

L'existence de deux régimes fiscaux utilisant les mêmes assiettes fiscales entraîne automatiquement des problèmes de complexité. Cela entraîne une double préparation de déclarations de revenus et de taxes à la consommation. Par ailleurs, les divergences dans le contenu de ces déclarations alourdissent le fardeau de l'administration et de la perception pour les contribuables et les mandataires. De plus, la fiscalité devient de plus en plus difficile à comprendre pour chacun d'eux.

Afin de réduire ces problèmes de complexité et de lourdeur liés à l'existence de deux régimes fiscaux, l'Assemblée nationale a, dans plusieurs cas, décidé d'harmoniser sa fiscalité avec la fiscalité fédérale. Cette harmonisation permet de simplifier le régime fiscal et son application mais, de ce fait, elle réduit les choix fiscaux et la marge de manoeuvre dont dispose le Québec.

En outre, les gouvernements adoptent parfois des orientations divergentes et occasionnellement antagonistes. Le meilleur exemple, pour ne pas dire le pire, est la menace du gouvernement fédéral de ne plus permettre la déduction de certaines charges fixes (taxe sur la masse salariale et sur le capital). Une telle situation réduit la marge de manoeuvre du Québec dans l'orientation de sa politique fiscale.

En plus des problèmes liés à la coexistence de deux régimes fiscaux sur l'économie et les finances publiques québécoises, l'évolution des transferts fédéraux accentue la difficulté d'atteindre l'objectif de réduction du déficit. En effet, le manque à gagner pour le gouvernement du Québec découlant des coupures du gouvernement fédéral dans ses programmes de transfert est évalué à 33 milliards de dollars sur la période allant de 1982-1983 à 1999-2000. En conséquence, la part des revenus du gouvernement provenant des transferts fédéraux, qui était de 28,9 % en 1983-1984, n'est plus que de 17,6 % en 1996-1997. Elle ne serait plus que de 13,2 % en 1999-2000 si la tendance se maintient selon ce qui a été annoncé. Cette détérioration n'est que partiellement compensée par l'augmentation de la valeur des points d'impôt transférés au Québec par le gouvernement fédéral et qui servent de mécanisme de paiement pour une partie des transferts à verser. Ces réductions massives des transferts fédéraux obligent le gouvernement du Québec à choisir entre des hausses de fardeau fiscal et des réductions importantes des services publics, sans que la population ne connaisse la véritable origine du malaise.

3. LE PROBLÈME DU DÉFICIT ET DE LA DETTE

La situation des finances publiques s'est grandement détériorée au fil des ans. Le Québec a enregistré des déficits budgétaires répétés depuis le début des années soixante-dix. Le résultat est qu'aujourd'hui le Québec est l'une des provinces les plus endettées au Canada. C'est aussi ici où la dette par habitant est la plus élevée.

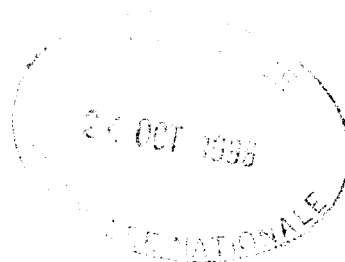
Face à cette situation préoccupante, les citoyens s'entendent généralement pour dire que le gouvernement du Québec devrait prendre les moyens pour équilibrer son budget et arrêter de s'endetter. Plusieurs ajoutent même que cela serait insuffisant et qu'il faudrait faire un effort additionnel afin de rembourser la dette accumulée.

D'ailleurs, lors de la Conférence de Québec tenue en mars 1996, un large consensus s'est dégagé entre le gouvernement et les partenaires syndicaux, patronaux et sociaux quant à la nécessité d'éliminer le déficit. Tous ont convenu qu'il faudrait l'éliminer sur une période de quatre ans selon un calendrier précis menant à l'équilibre budgétaire en 1999-2000. Pour éviter tout report à une date ultérieure, un projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire a été déposé afin d'encadrer étroitement le plan d'élimination du déficit.

À ce moment-ci, on ne saurait remettre en question ce consensus qui confirme l'appui de la population envers un plan de redressement qui permettra au gouvernement de recouvrer sa marge de manoeuvre et d'assurer sa crédibilité financière auprès des marchés financiers.

Toutefois, même si le plan financier du gouvernement suscite l'adhésion de la population, tous ne s'entendent pas sur les moyens à prendre pour y arriver. Certains privilégient une hausse des revenus fiscaux, d'autres veulent une baisse des dépenses gouvernementales, alors qu'il y en a d'autres pour qui il faudrait une combinaison judicieuse des deux. On a aussi fait ressortir qu'une baisse du fardeau fiscal des entreprises permettrait de stimuler l'investissement du secteur privé, ce qui revitaliserait l'ensemble de l'économie. Finalement, pour certains, le redressement des finances publiques doit absolument passer par la création d'emplois. Dans les chapitres qui suivent, on reviendra sur le choix des moyens permettant de réaliser le plan financier du gouvernement.

Si l'on accepte le consensus qui s'est dégagé au sujet des objectifs financiers à atteindre, notamment l'équilibre budgétaire en 1999-2000, il faut cependant trouver réponse à certaines questions. Est-ce que les modalités du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale conviennent pour encadrer l'élimination du déficit de façon efficace? Que faudra-t-il faire en termes budgétaires lorsque l'équilibre budgétaire aura été atteint en 1999-2000?



3.1 LA LOI SUR L'ÉLIMINATION DU DÉFICIT ET L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Un projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 15 mai 1996. Il prévoit premièrement que, conformément au plan financier du gouvernement, le déficit ne pourra excéder 3 275 millions de dollars en 1996-1997, 2,2 milliards de dollars en 1997-1998 et 1,2 milliard de dollars en 1998-1999. À compter de 1999-2000, aucun déficit ne pourra être encouru.

De plus, il contient certaines dispositions visant à permettre au gouvernement de faire face à des circonstances exceptionnelles. Précisons cependant que tout écart par rapport aux objectifs devra être résorbé en totalité au cours des années suivantes de sorte que, à moyen terme, la dette du gouvernement n'augmentera plus à cause de déficits budgétaires.

On distingue deux cas de dépassements, ceux de moins et ceux de plus de 1 milliard de dollars. Si un dépassement de moins de 1 milliard de dollars est encouru, il devra être résorbé en totalité l'année suivante.

Par contre, si un dépassement de plus de 1 milliard de dollars est encouru en raison d'une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses, d'une détérioration importante des conditions économiques ou d'une modification dans les programmes de transferts fédéraux aux provinces qui réduirait de façon substantielle les paiements de transferts versés au Québec, le gouvernement peut s'écarter de l'objectif de déficit pour plus d'une année.

Dans un tel cas, le ministre des Finances devra faire rapport à l'Assemblée nationale et présenter un plan financier de résorption des dépassements sur une période maximale de cinq ans. Il devra de plus résorber au moins un milliard de dollars au cours de la première année et les montants à résorber dans la cinquième année ne devront pas excéder plus de 25 % des dépassements. En outre, tout nouveau dépassement devra être résorbé dans les années restantes du plan.

Les témoignages ont permis de constater que le principe d'éliminer le déficit d'ici l'an 2000 est généralement bien accepté. Cependant, les dispositions du projet de loi visant à encadrer des possibilités de dépassement en cas de situation exceptionnelle ne font pas l'unanimité. Pour certains, elles ont un caractère trop contraignant, notamment en cas de récession économique ou de baisse accentuée des transferts fédéraux. Ceux-ci proposent que les modalités d'accumulation de surplus et d'autorisation de dépassements des objectifs financiers soient davantage reliées à l'évolution des cycles économiques. Pour d'autres, les dispositions ne sont pas assez contraignantes. Par exemple, les cas d'exception permettant au gouvernement de s'écarter temporairement des objectifs fixés seraient trop flous et auraient avantage à être précisés. Il y a également le fait que le projet de loi est muet quant à la possibilité de modifier les pratiques comptables. Finalement, il y en a qui s'interrogent à savoir si la loi a assez de mordant et demandent qu'elle soit assortie de sanctions en cas de non-respect.

Afin de lutter contre les effets néfastes d'une mauvaise conjoncture économique sur le déficit, il a été suggéré de créer un fonds de stabilisation dans lequel on verserait des sommes en période d'expansion économique qui serviraient à financer un déficit éventuel

lors d'une récession. Cette idée est très intéressante et respecte la théorie économique reconnue par tous : épargner pendant les bonnes années pour faire face aux mauvaises. Toutefois, tous conviendront que l'ampleur de la dette actuelle montre que nous n'avons pas épargné. Cependant, l'état actuel des finances publiques nécessite que tous nos efforts aillent plutôt vers la réduction du déficit et le remboursement de la dette. La situation actuelle ne permet donc pas de recommander une telle solution en ce moment.

Le projet de loi anti-déficit contient un mécanisme de résorption de dépassement qui risque d'accentuer les cycles économiques. En effet, l'application de ce mécanisme à des dépassements se répétant durant deux années financières, ce qui est souvent le cas durant une récession, montre qu'il y a un risque important d'effets pro-cycliques déstabilisateurs. Il serait plus difficile de revenir à l'équilibre budgétaire dans de telles conditions. Il est donc impérieux qu'une future loi anti-déficit ne devienne pas un carcan tellement contraignant pour le gouvernement qu'elle l'oblige à prendre des mesures qui viendraient accentuer d'éventuels ralentissements économiques. La Commission considère qu'un calendrier trop rigide nuirait à la recherche de solutions optimales pour faire face aux aléas de la conjoncture.

R E C O M M A N D A T I O N 1 :

Le gouvernement devrait respecter le calendrier d'élimination du déficit convenu avec ses partenaires en mars 1996. Il devrait cependant modifier le projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire pour éviter que la Loi ait pour effet d'amplifier d'éventuels ralentissements économiques. À cet effet, il devrait y introduire des dispositions qui, tout en maintenant ses objectifs et son caractère contraignant, lui permettraient d'adapter la gestion budgétaire à une détérioration significative de l'économie, sur la base d'indicateurs financiers prédéterminés tels que le déficit en proportion des revenus autonomes à court terme et à plus long terme en proportion du PIB.

3.2 QUE FAIRE À COMPTER DE L'AN 2000

A) Révision du cadre comptable

Le plan d'élimination du déficit et, plus globalement, la politique budgétaire du gouvernement ont été définis selon les conventions comptables en vigueur actuellement. Cependant, certaines propositions ont été faites afin d'améliorer la présentation des états financiers du gouvernement. Les principales concernent le traitement des dépenses en immobilisations et l'extension de l'univers comptable couvert par les états financiers.

Selon les conventions comptables actuelles, les dépenses courantes comprennent les dépenses faites pour l'acquisition d'immobilisations. Cette distinction fait souvent l'objet d'une métaphore connue en associant les premières aux dépenses d'épicerie d'un ménage et les secondes au coût d'achat d'une maison.

Le gouvernement a adopté une politique budgétaire qui vise l'équilibre des dépenses totales du gouvernement, incluant les immobilisations. Cela revient à dire que l'on exige de payer comptant les acquisitions en immobilisation tout comme les autres dépenses courantes tels les salaires des employés de l'État.

Plusieurs allèguent qu'il faudrait plutôt traiter distinctement ces deux types de dépenses. Selon eux, il peut être acceptable pour le gouvernement d'emprunter pour financer des immobilisations qui lui serviront plusieurs années. Ils soutiennent que seules les dépenses d'amortissement de ces immobilisations devraient être incluses aux dépenses courantes et que ce sont ces dernières qui devraient être assujetties à l'obligation d'équilibre budgétaire.

Un autre volet de la révision du cadre comptable concerne l'extension de l'univers comptable couvert par les états financiers du gouvernement. Actuellement, les états financiers n'incluent pas tous les organismes du gouvernement. Ces organismes ont des états financiers distincts pour faire état de leurs activités. La consolidation complète des états financiers du gouvernement permettrait de rendre compte de l'utilisation de toutes les ressources mises à la disposition du secteur public.

Les modifications aux conventions comptables pour amortir le coût des dépenses en immobilisation et pour présenter des états financiers consolidés soulèvent cependant certaines interrogations. Premièrement, il faudrait voir à bien définir ce que l'on considère comme une dépense en immobilisation. Bien que cela soit clair dans certains cas, telle l'acquisition d'un immeuble, il n'en est pas toujours ainsi. À cet égard, certains allèguent que les dépenses effectuées dans le secteur de l'éducation devraient être considérées comme un investissement à long terme, ce qui en feraient des dépenses en immobilisation.

Par ailleurs, les objectifs d'élimination du déficit d'ici l'année 1999-2000, qui ont fait l'objet d'un consensus avec les principaux intervenants socio-économiques, ont été établis à partir des conventions comptables actuelles. Si les changements proposés prenaient effet immédiatement, il faudrait sans doute revoir le calendrier d'élimination du déficit, ce qui n'apparaît pas approprié pour le moment.

Un groupe de travail a été mis sur pied par la Commission pour étudier la révision du cadre comptable. Il a constaté la pertinence des propositions visant à créer un compte capital distinct du compte courant et à consolider les états financiers du gouvernement. Ainsi, les dépenses d'immobilisations seraient exclues du calcul du déficit des opérations courantes. En contrepartie, il faudrait inclure dans les dépenses de fonctionnement l'amortissement des immobilisations. Selon les estimations du groupe de travail, une telle modification aurait toutefois le désavantage de hausser légèrement le déficit mesuré au cours des quatre prochaines années.

TABLEAU 3.1

ILLUSTRATION DE L'IMPACT SUR LA MESURE DU DÉFICIT DE LA CONSOLIDATION DE L'ENSEMBLE DES REVENUS ET DÉPENSES DU GOUVERNEMENT ET DE LA CRÉATION D'UN COMPTE CAPITAL ET D'UN COMPTE COURANT⁽¹⁾

(en millions de dollars)

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	99-2000
Impact de la consolidation de l'ensemble des revenus et dépenses du gouvernement ⁽²⁾	n.d.	+337	+222	+189	+155
Retrait des immobilisations des dépenses ⁽³⁾	-737	-602	-529	-562	-582
Ajout des dépenses d'amortissement des immobilisations ⁽⁴⁾	+551	+555	+560	+567	+575
Impact total sur la mesure du déficit	-186	+290	+253	+194	+148

(1) À noter que les objectifs du déficit présentés dans le Budget 1996-97 sont :

1996-1997 : 3 275 M \$

1997-1998 : 2 200 M \$

1998-1999 : 1 200 M \$

1999-2000 : 0

(2) Estimation provisoire ne tenant compte que de la consolidation du Fonds routier.

(3) Immobilisations réalisées ou projetées au Budget 1996-1997.

(4) Estimation.

La Commission est d'avis qu'il vaut la peine, pour des questions de transparence et de clarté, d'annoncer dans le Discours sur le budget 1997-1998 des modifications aux règles comptables qui entreraient en vigueur à partir de l'exercice 1998-1999.

RECOMMANDATION 2 :

Le gouvernement devrait modifier le cadre comptable à partir de l'année budgétaire 1998-1999 en consolidant l'ensemble de ses revenus et dépenses dans ses états financiers et en créant un compte capital où seraient inscrites les dépenses en immobilisation du gouvernement. En conséquence, le compte d'exploitation serait réduit du montant de ces dépenses, mais augmenté du montant relatif à leur amortissement. C'est à ce nouveau concept de déficit d'exploitation que s'appliqueraient les dispositions de la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire, sans toutefois remettre en cause le consensus établi lors du sommet de mars 1996 quant à l'élimination du déficit budgétaire en 1999-2000.

B) Remboursement de la dette

Un volet du mandat de la Commission consistait à examiner la pertinence de créer un fonds, ou une fiducie, pour le remboursement de la dette du Québec et, le cas échéant, de suggérer des modalités de financement.

De l'avis général, l'endettement du gouvernement a atteint un niveau très élevé. L'atteinte des objectifs financiers très contraignants inscrits dans le projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire devrait toutefois permettre de mettre un frein au cercle vicieux de l'endettement. En effet, le ministère des Finances a évalué qu'à lui seul le maintien d'un déficit zéro à compter de l'an 2000 permettrait de réduire la proportion de la dette en fonction du produit intérieur brut de 44 % à 17 %, et ce, sur une période de 30 ans.

Tout effort additionnel pour rembourser la dette accumulée permettrait une réduction encore plus rapide de ce ratio. À cet égard, certains proposent la création d'un fonds où s'accumuleraient des contributions pour permettre le remboursement de la dette à la fin d'une période de trente ans. Cette proposition aurait l'avantage de donner une plus grande visibilité à l'accumulation des contributions jusqu'au moment du remboursement. Par contre, si on appliquait les contributions directement en réduction des emprunts, on éliminerait les frais d'administration et de gestions inhérents à un tel fonds ainsi que le risque associé au rendement sur le capital accumulé.

Parmi les provinces canadiennes, l'Alberta, le Manitoba et la Colombie-Britannique ont adopté des plans de remboursement de leur dette. Aucune de ces provinces n'a cependant jugé bon de constituer un fonds où s'accumuleraient à long terme les contributions. L'Alberta et la Colombie-Britannique ont plutôt opté pour la réduction directe des emprunts. Quant au Manitoba, un fonds a été créé mais les contributions y sont accumulées sur une période maximale de cinq ans avant de procéder au remboursement de la dette du gouvernement. Précisons que chacune de ces provinces se trouvait en situation de surplus budgétaire lorsqu'elles ont adopté un plan de remboursement de leur dette.

Les exigences budgétaires très contraignantes et le niveau actuel du fardeau fiscal des contribuables permettent difficilement d'envisager un remboursement de la dette au cours des prochaines années, soit jusqu'à la fin du plan d'élimination du déficit en 1999-2000. Par la suite, les exigences de la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire auront pour effet de réduire substantiellement le ratio d'endettement, ce qui assurera au gouvernement une marge de manoeuvre accrue.

Il n'y a pas de critères objectifs pour déterminer si cette baisse du ratio d'endettement sera suffisante ou non. De plus, il faut évaluer cette opportunité en mettant en parallèle d'autres orientations possibles telle la réduction du fardeau fiscal. Il s'agit là de choix de société. La Commission juge toutefois cette question très importante dans le contexte du débat actuel entourant le problème de la dette dans une perspective d'équité intergénérationnelle. Elle propose donc au gouvernement de faire une évaluation détaillée des différentes composantes de la dette, en tenant compte de l'ensemble des éléments, y compris la valeur des actifs, afin d'éclairer cette question d'équité intergénérationnelle.

La Commission est d'avis que la société québécoise est sur la bonne voie pour l'assainissement des finances publiques. Elle s'est fixée collectivement des objectifs ambitieux, contraignants et qui lui demanderont beaucoup d'efforts pour y parvenir. Par ailleurs, il semble prématuré de décider plusieurs années à l'avance comment et à quel rythme nous devons réduire la dette. Chose certaine à tout le moins, la dette va diminuer en pourcentage du PIB grâce à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

RECOMMANDATION 3 :

Le gouvernement ne devrait pas retenir la suggestion qui lui a été faite de créer un fonds de remboursement de la dette. Il devrait cependant poursuivre sa réflexion sur le rythme souhaitable de réduction de la dette au début du XXI^e siècle en tenant compte du principe de l'équité intergénérationnelle.

4. LA FISCALITÉ COMME INSTRUMENT DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

4.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS

Comme il a été souligné précédemment, les citoyens rencontrés par la Commission se sont révélés très attachés aux grands services publics aujourd'hui fournis par l'État moderne. Ils se sont par exemple montrés préoccupés par la rapidité avec laquelle certaines compressions avaient été appliquées sans explications suffisantes. Paradoxalement, ils ont en même temps critiqué fortement le niveau trop élevé des impôts et taxes prélevés au Québec.

Ces préoccupations apparemment contradictoires peuvent s'expliquer de plusieurs façons.

Tout d'abord, lorsque 16 % des revenus gouvernementaux ne servent qu'à faire des paiements pour le service de la dette, alors que ce pourcentage était de seulement 5 % il y a vingt ans, on comprend que le contribuable ait l'impression d'en avoir moins pour son argent. Comme on l'a vu au chapitre précédent, pour solutionner ce problème, il faudra passer par une phase de réduction du déficit qui fera appel à la solidarité de tous.

Ces perceptions pourraient aussi s'expliquer par des problèmes de gestion inefficace de l'appareil gouvernemental. Il y aurait alors moyen de rendre les mêmes services tout en réduisant les impôts et taxes, en éliminant le gaspillage dans la gestion des fonds publics et en effectuant un meilleur contrôle des revenus de manière à réduire l'évasion fiscale.

Enfin, on peut penser que les gens ne sont pas suffisamment conscients du lien qui existe entre leur contribution fiscale et les services dont ils bénéficient. Il serait alors nécessaire que le gouvernement fasse un effort de transparence pour sensibiliser la population sur le fait que, si de tels services n'étaient pas fournis par le secteur public, elle devrait quand même déboursier pour se les procurer ailleurs. Il s'agit en fait de rendre plus visible le lien entre la fiscalité et les services publics qu'elle sert à financer.

De l'avis de la Commission, il faut absolument explorer plus attentivement, à la fois la voie d'une plus grande transparence et la voie d'une plus grande efficacité.

4.2 MIEUX LIER LA FISCALITÉ AU FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

Il apparaît tout d'abord à la Commission qu'il serait souhaitable de renforcer le lien entre la fiscalité et le financement des services publics et d'ainsi le rendre plus visible aux citoyens. Une première façon consiste à affecter certains impôts ou taxes au financement de services particuliers, à l'intérieur de ce qu'on appelle un fonds dédié.

Une seconde façon consiste à faire payer directement les bénéficiaires pour les services qu'ils reçoivent, c'est la tarification. Ces deux possibilités sont examinées dans les deux sections qui suivent. La troisième section traite d'un certain nombre d'autres moyens qui, sans renforcer le lien entre fiscalité et services publics, pourraient contribuer à le rendre plus visible.

A) Relier les revenus aux dépenses à l'intérieur de fonds dédiés

Nature des fonds dédiés

La plupart des services publics sont financés à même les revenus versés au fonds consolidé. Tous les revenus du gouvernement sont versés dans un même compte, le fonds consolidé du revenu. Ce compte sert à payer l'ensemble des dépenses gouvernementales. Les ressources allouées à chaque activité gouvernementale sont déterminées par l'Assemblée nationale, en fonction notamment de l'objectif de déficit, des engagements antérieurs, des priorités et des niveaux de services à dispenser. Les enveloppes ainsi allouées ne dépendent pas des revenus perçus à l'égard du service à financer et aucun lien direct ne peut être établi entre les sommes perçues et les services rendus.

Cependant, il existe de plus en plus de services qui sont financés en dehors du fonds consolidé (par le biais de régies, sociétés, organismes ou fonds spéciaux). Dans la plupart des cas, il s'agit de ventes de biens et services pour lesquelles la clientèle doit payer une partie ou la totalité des coûts.

De plus, au cours des dernières années, on a mis en place quelques fonds dédiés, c'est-à-dire des fonds dont le financement provient de sources autres que de la vente de biens et services. Ces fonds dédiés permettent d'affecter un impôt, une taxe ou tout autre revenu au financement d'un service particulier. Les principaux fonds dédiés en place sont le Fonds spécial olympique, le Fonds des services de santé, le Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun, le Fonds de l'industrie des courses de chevaux, le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, le Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels, le Fonds de la réforme du cadastre québécois et le Fonds forestier. Un organisme comme la Commission des normes du Travail perçoit également des impôts et taxes qu'elle gère de manière assimilable à un fonds dédié.

En plus de ces fonds dédiés alimentés à même des impôts et taxes, il en existe d'autres qui sont financés par des revenus qui s'apparentent plutôt à des primes d'assurance. Les plus importants de ces fonds d'assurance sont gérés à l'extérieur du gouvernement par des organismes tels que la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Société de l'assurance-automobile ou la Régie des rentes.

Problèmes reliés à l'utilisation de fonds dédiés

La Commission a reçu de nombreuses suggestions de création de fonds dédiés, dans lesquels des taxes spécifiques serviraient à financer certaines activités particulières. Cette possibilité a par exemple été évoquée pour le secteur de la santé et pour celui de l'éducation, deux secteurs auxquels les citoyens sont très attachés et auxquels ils

pourraient accepter de contribuer plus volontiers. De façon plus générale, il a été souvent mentionné que la création d'un plus grand nombre de ces fonds permettrait aux contribuables de mieux savoir où va l'argent de leurs impôts.

Avant de recourir de façon plus intensive à ce mode de financement, il devient essentiel d'en connaître les avantages et les inconvénients et de déterminer les conditions et les modalités de recours à de tels fonds.

Comme le montre l'expérience de la CSST, l'utilisation de fonds dédiés peut amener une plus grande transparence de l'affectation des fonds publics en établissant un lien direct entre un service particulier offert et les impôts payés pour financer ce service. On ne peut pas en dire autant dans tous les autres cas que nous avons mentionnés, et ce, pour trois raisons.

Tout d'abord, la multiplication du nombre des fonds dédiés en vient vite à desservir l'objectif de transparence. Elle accentue, en effet, la complexité des réalités que le citoyen doit apprivoiser pour évaluer la nature des services qui lui sont fournis, les contributions qui sont exigées de lui et le lien entre les deux. C'est pourquoi, il est nécessaire de limiter le nombre des fonds dédiés approvisionnés par des impôts et taxes.

Un deuxième problème provient du fait que, dans plusieurs fonds (par exemple celui des services de santé), il n'existe qu'un équilibre partiel entre les dépenses et les impôts qui y sont versés, l'écart entre les deux étant comblé avec le fonds consolidé du revenu. Il s'ensuit par exemple que l'accroissement des dépenses de santé peut se traduire par un accroissement des impôts généraux et non par un accroissement de la contribution des employeurs au fonds des services de santé. La transparence du lien à faire entre fiscalité et dépenses publiques s'en trouve singulièrement amoindrie.

En troisième lieu, dans le cadre financier actuel du gouvernement, la création de fonds dédiés se fait à l'extérieur du périmètre comptable du gouvernement. Il est ainsi possible au gouvernement de donner l'impression qu'il réduit ses dépenses en créant un nouvel impôt pour les financer. Ce problème de transparence peut être solutionné par une divulgation financière plus adéquate, sujet discuté au chapitre précédent.

Au-delà de ces problèmes de transparence, les fonds dédiés peuvent entraîner des problèmes de gestion des fonds publics. Leur existence permet la tenue de débats sectoriels sur le financement de services en particulier. Mais elle rend plus difficile les arbitrages à faire entre les différents secteurs d'intervention gouvernementale.

Il faut dire en effet que les dépenses des fonds dédiés échappent présentement au contrôle annuel qu'exerce l'Assemblée Nationale au moment du vote des crédits. L'allocation des fonds publics peut alors devenir trop influencée par les aléas de l'évolution des revenus affectés au financement du fonds dédié. C'est particulièrement le cas lorsque le contrôle de ces revenus appartient à d'autres qu'à l'Assemblée nationale.

Afin de pallier ce problème, il faudrait que les budgets des fonds dédiés soient soumis au contrôle de l'Assemblée nationale. Cela n'empêche pas évidemment que l'Assemblée nationale délègue ses pouvoirs à des organismes où les contribuables

sont adéquatement représentés. On s'assurerait alors de la cohérence des arbitrages et des choix effectués entre les fonds dédiés et le fonds consolidé du revenu.

Malgré cette possibilité théorique de réaliser de bons arbitrages entre fonds dédiés et fonds consolidé du revenu, il faut noter que de tels arbitrages se traduiraient normalement par une plus grande complexité et donc par moins de transparence. Par exemple, l'Assemblée nationale pourrait vouloir faire supporter à un fonds dédié sa part des compressions nécessaires pour réduire le déficit. Que cela se fasse par une réduction des dépenses du fonds dédié ou par une augmentation de ses prélèvements fiscaux, il faudra transférer le produit de cette compression au fonds consolidé du revenu. De tels transferts risquent de ne pas être compris par les contribuables touchés, sans parler des débats acrimonieux auxquels ils pourraient donner lieu comme l'a montré l'histoire des prélèvements dans la caisse de la Société de l'assurance-automobile.

Compte tenu de ces difficultés, il apparaît à la Commission que les propositions de créer des fonds dédiés ne devraient pas être retenues. Les impératifs de gestion serrée des finances publiques auxquels le Québec sera soumis, d'ici l'an 2000, exigeront un niveau élevé de concertation dans la société. Or, la constitution de fonds séparés, pour la santé ou pour l'éducation, pourrait amener les groupes à défendre des intérêts particuliers dans ces secteurs. Cela pourrait entraîner une moins grande flexibilité de gestion pour le gouvernement. Il faut chercher dans les autres voies de solution discutées ci-après des moyens de mieux relier les services publics à leurs sources de financement. C'est ainsi qu'il est absolument nécessaire de mieux expliquer, dans les documents budgétaires, la nature des arbitrages effectués par le gouvernement entre les grandes missions de l'État et plus particulièrement en matière de santé.

RECOMMANDATION 4 :

Le gouvernement devrait éviter de multiplier le nombre de fonds spéciaux approvisionnés par des impôts et taxes. Il ne devrait pas recourir à la technique des fonds dédiés pour rendre plus visible le lien entre les revenus et les dépenses dans les grandes missions de l'État. La nécessité pour la population de mieux comprendre la nature des arbitrages effectués entre chacune des grandes missions de l'État, et notamment en matière de santé, devrait plutôt passer par des documents explicatifs, reflétant les revenus et les dépenses des secteurs concernés, intégrés aux documents budgétaires.

B) Faire contribuer les utilisateurs par la tarification

Certains services à la population dispensés par le secteur public bénéficient à des clientèles particulières. La tarification vise à faire supporter les coûts de ces services par ceux qui en bénéficient directement, plutôt que par l'ensemble des contribuables à même leurs impôts et taxes.

La tarification comporte un certain nombre d'avantages, mais comporte aussi certaines difficultés qu'il convient de bien circonscrire avant d'identifier les possibilités d'application plus intensive de la tarification dans le secteur public.

Du côté des avantages, la tarification permet de rendre plus visible le coût des services et de le faire supporter par ceux qui en bénéficient plus directement. En effet, en l'absence de tarification, tout service public apparaît comme gratuit au consommateur même si celui-ci en paie une partie par ses impôts et taxes. L'établissement d'un tarif pour un service public donné permet à la population de prendre conscience du coût du service qu'elle reçoit et peut contribuer à une plus grande transparence de l'administration publique.

Deuxièmement, elle amène une certaine rationalisation de la demande pour les biens et services publics. Cette visibilité accrue du coût des services permet à l'utilisateur d'évaluer explicitement ses besoins et ses préférences en fonction du tarif demandé et du bénéfice reçu. Il peut en résulter une utilisation plus rationnelle et plus responsable des services publics et une diminution de la consommation abusive.

Enfin, la tarification amenuise les pertes économiques associées aux impôts et taxes. Par exemple, une hausse de l'impôt des particuliers peut amener certains individus à réduire leur effort de travail ou à se tourner vers des activités illicites de manière à réduire leur fardeau fiscal. La tarification, dans la mesure où elle remplace les impôts et taxes plutôt que de s'y ajouter (transfert de la charge du contribuable vers le bénéficiaire direct du service) et quand elle est conçue de manière à récupérer la valeur du bénéfice reçu par celui qui la paie, ne comporte pas de perte économique semblable.

En ce qui concerne les désavantages, il faut préciser que la tarification ne peut s'appliquer qu'à un nombre limité de services, puisque, pour de nombreux services publics, il est plutôt difficile sinon impossible d'identifier les utilisateurs ou les bénéficiaires et de répartir les coûts entre eux. Des exemples classiques de services bénéficiant à l'ensemble de la population sont la sécurité publique, les services préventifs en santé et tout ce qui concerne la gouvernance de l'État (Assemblée nationale, etc.).

Deuxièmement, la tarification peut avoir un caractère régressif et créer des problèmes de capacité de payer des bénéficiaires. Dans certains cas, les tarifs peuvent même en arriver à bloquer l'accessibilité des plus démunis à certains services auxquels ils auraient droit. Il faut souligner cependant qu'il est possible d'utiliser divers mécanismes pour contourner ce problème (exemptions ou compensations pour les clientèles à faible revenu, plafonds liés à la capacité de payer, compensations par crédits d'impôt ou autres).

Enfin, les coûts reliés à la mise en place et à la gestion de la tarification, de même que les coûts de perception des tarifs, sont généralement plus élevés que dans le cas des impôts et taxes et peuvent parfois s'avérer prohibitifs.

De l'avis de la Commission, une utilisation plus intensive de la tarification n'est souhaitable que dans la mesure où les difficultés qui viennent d'être mentionnées seront contournées.

En ce qui concerne les services de santé, la Commission croit qu'il faut absolument maintenir le principe d'un accès universel aux services médicalement ou socialement requis. Il a été démontré à la Commission que la tarification des soins de santé pouvait s'avérer inefficace dans la mesure où les professionnels de la santé, de par la confiance qui est mise en eux par leurs patients ainsi que des enjeux en cause, sont bien souvent ceux qui exercent les véritables choix des services à dispenser; la tarification peut même s'avérer contreproductive quand elle réduit les soins préventifs, ce qui se traduit plus tard par des soins curatifs plus dispendieux. On peut donc penser que des contributions pourront continuer d'être exigées, mais uniquement pour les services clairement identifiés comme non médicalement requis (examens de pré-emploi, services pour les fins de passeport, de visa, esthétique, ...) ou non socialement requis (chambres privées ou semi-privées en soins de courte durée, résidences gratuites pour les personnes âgées, ...). Dans tous les cas, l'on devra s'assurer que les revenus prélevés dans le secteur de la santé permettent d'améliorer les services publics.

Du côté des services éducatifs, s'il était décidé d'accroître les frais de scolarité, par exemple, la Commission juge que les modalités d'octroi de prêts et bourses aux étudiants devraient être révisées pour assurer l'accessibilité et l'égalité des chances.

La tarification peut plus clairement être utilisée de façon intensive dans de nombreux autres secteurs où le gouvernement et les municipalités offrent des services qui profitent directement à l'utilisateur. Mentionnons par exemple les autoroutes, l'eau et les déchets.

R E C O M M A N D A T I O N 5 :

Le gouvernement, tout comme les municipalités, devrait retenir le principe de l'utilisateur-payeur et faire une utilisation plus intensive de la tarification, mais en respectant les conditions suivantes :

- a) ne pas mettre en péril l'accès des citoyens à des services essentiels, en particulier la santé, l'éducation et les services sociaux;***
- b) ne pas décourager la prévention;***
- c) éviter les frais d'administration excessifs;***
- d) ne pas s'en servir pour augmenter le fardeau fiscal (remplacer les impôts et taxes plutôt que de s'y ajouter).***

C) *Rendre plus visible le lien entre la fiscalité et le coût des services publics*

Il a été souligné à la Commission que le gouvernement était un mauvais « vendeur » des services qu'il offre à la population du Québec. En dissociant le geste de livrer le service du geste consistant à le financer, à savoir prélever des impôts et taxes, le gouvernement donne, dans le premier cas, l'impression d'une fausse gratuité et, dans le second cas l'impression que la facture est trop chère. Il se retrouve doublement perdant, parce qu'il encourage et la consommation abusive de services publics et l'évasion fiscale.

Les fonds dédiés et la tarification permettent de rétablir un lien concret entre la fourniture du service et son financement, mais leur utilisation est limitée comme nous venons de le voir. Dans les autres cas, il faudrait que le gouvernement se donne comme rôle de renforcer ce lien à tout le moins au niveau des perceptions : il doit devenir un meilleur « vendeur » de ses services.

Trois moyens différents ont été suggérés pour ce faire à la Commission, et celle-ci recommande au gouvernement de tous les adopter.

Le premier moyen est celui de campagnes de sensibilisation, dont l'objectif serait de faire valoir les bienfaits reliés aux différents services publics dispensés à la population et par le fait même de faire valoir la nécessité de contribuer à leur financement. Au nom de la solidarité intergénérationnelle, on doit aussi expliquer à la population l'intérêt de payer collectivement certains services, comme l'éducation ou les services à domicile pour les personnes âgées, car ils font partie des préoccupations de base d'une société même si une partie seulement de la population en est bénéficiaire. Beaucoup d'entreprises engagent des budgets considérables dans la promotion de leurs produits. Il n'est pas question pour le gouvernement d'aller aussi loin qu'elles, mais il semble à la Commission qu'un minimum de ressources devraient être consacrées à cette fin. On ne voit pas pourquoi le gouvernement s'abstiendrait de dire à la population qu'il se donne au Québec des services publics d'excellente qualité et qui requièrent de sa part une contribution financière proportionnelle.

Le deuxième moyen est plus personnalisé. Il y a quelques années, les établissements de santé expédiaient des relevés des dépenses occasionnées après un séjour à l'hôpital. Avec les progrès réalisés dans le domaine des technologies de l'information, la Commission est convaincue qu'une procédure semblable devrait être réintroduite et généralisée à d'autres services publics. On pense d'abord aux services médicaux et aux services d'éducation, parce qu'ils représentent des fractions très importantes du budget gouvernemental. Mais il n'est pas exclu que cette technique puisse s'appliquer à d'autres services de moindre importance. Dans la même veine, on devrait afficher le coût des services dans les bureaux où des services gratuits sont donnés à la population.

Le troisième moyen de sensibilisation est lui aussi plus personnalisé et il est déjà utilisé dans un certain nombre de municipalités : il consiste à accompagner les comptes de taxes de feuillets explicatifs sur les services financés par ces taxes. En général, ces feuillets présentent la répartition des dépenses correspondant à chaque dollar de revenu versé par le contribuable. Un plus grand nombre de municipalités auraient

certainement avantage à s'engager dans cette voie. Lorsqu'il expédie ses formulaires de déclaration de revenus dans des millions de foyers, le gouvernement devrait aussi profiter de la situation pour expliquer à quoi servent les impôts ainsi prélevés.

R E C O M M A N D A T I O N 6 :

Le gouvernement devrait chercher à rendre plus visible la valeur des services qu'il fournit à la population par des moyens tels que :

- a) des campagnes de sensibilisation générales;***
- b) l'affichage des coûts des services dans les bureaux ou encore la transmission aux bénéficiaires de relevés des coûts des services qu'ils ont reçus;***
- c) la distribution avec les formulaires d'impôt de feuillets expliquant quels services sont financés par les impôts et taxes.***

4.3 ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DANS LA GESTION DES FONDS PUBLICS

La confiance des citoyens dans le régime de financement des services publics est tributaire notamment de l'utilisation que fait l'État des montants qui sont prélevés par le biais de ce régime. À cet égard, les membres de la Commission ont été à même de constater que la majorité des citoyens éprouve des doutes quant à l'utilisation efficace par l'État des charges fiscales qu'il impose.

Par exemple, plusieurs ont rappelé que le gouvernement du Québec investit davantage dans les services publics que la moyenne des autres provinces canadiennes, sans que les résultats atteints soient satisfaisants. D'autre part, les rapports du Vérificateur général ont été évoqués à plusieurs reprises pour appuyer ce sentiment que l'État ne fait pas tout en son pouvoir pour éliminer le gaspillage et le mauvais usage des ressources mises à sa disposition. À cet égard, l'administration publique constitue pour plusieurs citoyens une organisation lourde, complexe, éloignée de leurs préoccupations réelles et devant laquelle ils se sentent désarmés.

De l'avis de la Commission, l'efficacité dans la prestation des services publics doit être une préoccupation de tous les instants de la part de l'État. À ce sujet, il importe de souligner que, dans le cadre du second chantier découlant de la conférence de Québec et portant sur la réforme des services publics, le gouvernement s'est engagé à faire progresser quatre grands processus de réforme dans autant de domaines d'intervention :

- la sécurité du revenu;
- l'éducation;

- la santé;
- la formation professionnelle et le régime d'apprentissage.

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité a d'ailleurs reçu le mandat de publier un document d'orientation portant sur la réforme de la sécurité du revenu, tandis que les ministres de l'Éducation et de la Santé et des Services sociaux devront faire rapport au Sommet de l'automne.

La Commission considère donc qu'il ne lui appartenait pas d'étudier en profondeur cette question de l'efficacité dans la gestion de chacun des secteurs d'intervention gouvernementale. Cependant, les citoyens ont indiqué à la Commission plusieurs avenues d'amélioration globale de la situation. Elles concernent à la fois la gestion des dépenses générales (budgétaires) et la gestion des dépenses fiscales.

A) La gestion des dépenses générales (budgétaires)

La gestion des dépenses gouvernementales fait l'objet de critiques de tous ordres de la part des citoyens, qui ont l'impression de ne pas en avoir pour leur argent.

Il faut dire que le secteur public opère à l'intérieur de contraintes beaucoup plus lourdes que ce n'est le cas pour le secteur privé : procédures de recrutement de personnel, procédures d'octroi de contrats, procédures centralisées de contrôle financier, exigences de transparence et d'accès du public à l'information, etc. De façon générale, ces contraintes sont rendues nécessaires par la nature démocratique de nos institutions publiques. L'administration publique doit être ultimement au service des citoyens et ces derniers doivent être en mesure de la surveiller et de la contrôler.

Encore faut-il que ces contrôles soient efficaces. Trop souvent, les contrôles exercés sur l'administration publique portent sur ses opérations plutôt que sur ses résultats. Tout cela doit être repensé. L'administration publique doit adopter une attitude de remise en question permanente. Pour créer de nouvelles attitudes, la Commission considère* essentiel que le gouvernement oblige les gestionnaires publics à élaborer des instruments de mesure de la performance de leur organisation et des moyens de la comparer avec des organisations comparables à l'extérieur du Québec.

Dans cette refonte de l'organisation du secteur public, il faut de plus être capable de miser sur les forces respectives du secteur privé comme du secteur public. Le gouvernement aurait avantage à développer de nouvelles formules de partenariat avec le secteur privé, pour autant qu'elles se traduisent par une qualité de services comparables ou supérieurs, et ce, à coût plus faible.

La Commission privilégie notamment la formule de l'impartition qui consiste à regrouper certaines fonctions administratives que doivent assumer les organismes publics (ex. : la rémunération des employés, la gestion des inventaires ou des équipements, etc...) et de les accorder au secteur privé par contrat. Le gouvernement pourrait permettre et même inciter les travailleurs du secteur public à se regrouper pour soumissionner lors d'un appel d'offres pour la gestion de services assumés par le secteur public. Le gouvernement conserve le

contrôle de ces fonctions ce qui se traduit notamment par la capacité de mettre fin au contrat. La population peut alors être mieux servie à meilleur compte.

La Commission considère que le partenariat public-privé doit se faire aux conditions suivantes :

- le projet doit être rentable;
- le contrôle du service offert doit demeurer public;
- il faut respecter les droits des travailleurs;
- les rigidités organisationnelles affectant le secteur touché par une formule de partenariat doivent être réduites au minimum.

La Commission a de plus reçu plusieurs autres suggestions pour améliorer la gestion des fonds publics. Parmi celles qui sont à portée générale, un certain nombre méritent d'être approfondies.

On compte parmi elles la création de groupes d'évaluation indépendants de l'administration publique dont le mandat serait d'évaluer la qualité de la gestion de l'administration. Ces groupes pourraient disposer des pouvoirs leur donnant accès à toute l'information nécessaire et pourraient intervenir au niveau des ministères, organismes et établissements des réseaux. Leurs recommandations pourraient être rendues publiques.

Dans la même veine, il a été suggéré de créer des commissions parlementaires permanentes, qui auraient un mandat analogue. Les deux formules se complètent vraisemblablement, la première étant plus avantageuse lorsque les sujets à étudier sont plus techniques et la seconde lorsqu'ils sont plus politiques.

Enfin, il a été suggéré de mettre en place des mécanismes formels de suivi de l'application des recommandations du Vérificateur général. Plusieurs mécanismes sont possibles. Le plus simple est sans doute de confier ce mandat au Vérificateur général lui-même en lui demandant d'ajouter une annexe à son rapport annuel. Cette annexe informerait la population des efforts faits par l'administration pour corriger les problèmes soulevés dans les rapports des années précédentes.

R E C O M M A N D A T I O N 7 :

Pour accroître l'efficacité dans la gestion des fonds publics, le gouvernement devrait :

- a) développer des mesures de performance permettant d'en surveiller l'évolution et de la comparer à des administrations similaires;***
- b) développer des formules de partenariat et d'impartition avec le secteur privé qui respectent les droits des travailleurs et ceux du public;***

- c) inciter les travailleurs du secteur public à se regrouper pour soumissionner lors d'un appel d'offres pour la gestion de services assumés par le secteur public.**

Le gouvernement devrait de plus :

- a) élaborer un mécanisme de suivi des recommandations du Vérificateur général;**
- b) mettre sur pied des groupes externes d'évaluation de l'administration publique ou confier ce travail à des commissions permanentes de l'Assemblée nationale.**

B) La gestion des dépenses fiscales

La Commission s'est par ailleurs penchée spécifiquement sur le sujet des dépenses fiscales qui sont traitées dans les chapitres 5 et 6 de ce rapport, en procédant à un examen de certaines d'entre elles sous l'angle de la création d'emplois et de la répartition de la richesse. La présente section porte spécifiquement sur la question de la transparence dans la gestion des dépenses fiscales.

Beaucoup de citoyens ont, en effet, dénoncé le laxisme du gouvernement dans la gestion des dépenses fiscales. Plusieurs ont, par exemple, déploré le fait que ces dernières ne soient pas soumises aux mêmes procédures de contrôle que celles auxquelles sont soumises les dépenses budgétaires.

Une dépense fiscale est une réduction d'impôt accordée à un individu ou une entreprise dans le but d'atteindre un objectif gouvernemental quelconque. Dans sa finalité, une dépense fiscale est donc tout à fait comparable à n'importe quelle autre dépense gouvernementale.

C'est pourquoi la Commission est d'avis que les moyens de contrôle des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires devraient être identiques en termes de transparence auprès du public et tout aussi rigoureux en termes de gestion.

Il est absolument anormal qu'on ne puisse même pas savoir combien coûtent les dépenses fiscales. C'est seulement cette année qu'un inventaire complet en a été dressé au gouvernement du Québec. De l'avis de la Commission, le ministre des Finances devrait à l'avenir déposer un tel inventaire à chaque année devant l'Assemblée nationale. C'est le minimum de transparence qu'on puisse exiger.

En termes de contrôle de leur coût et de leur performance, le processus d'approbation des nouvelles dépenses fiscales ne fait pas vraiment de problèmes. Elles sont généralement soumises à l'Assemblée nationale en même temps que le Discours sur le budget qui les annonce. C'est le processus de suivi de leur évolution qui fait problème. Le rapport dont on vient de parler permettra au moins d'en évaluer les coûts. Mais il faudrait, en plus, prévoir des mécanismes plus rigoureux de réévaluation de leur pertinence. De l'avis de la Commission, le ministre des Finances, à chaque fois qu'il fait approuver une nouvelle dépense fiscale, devrait indiquer à l'Assemblée nationale à quel moment cette dépense

fiscale fera l'objet de réévaluation par l'Assemblée nationale, si la liste des bénéficiaires sera publiée et quel genre d'évaluation sera nécessaire au moment de sa remise en question. Il faudrait aussi convenir d'un cadre d'évaluation semblable pour les dépenses fiscales existantes.

R E C O M M A N D A T I O N 8 :

À chaque année, le ministre des Finances devrait déposer à l'Assemblée nationale un rapport sur le coût de chacune des dépenses fiscales du gouvernement.

R E C O M M A N D A T I O N S 9 :

Le gouvernement devrait mettre en place un cadre de réévaluation systématique des dépenses fiscales existantes comme de chaque nouvelle dépense fiscale. Ce cadre précisera :

- a) à quel moment chaque dépense fiscale doit faire l'objet d'une réévaluation par l'Assemblée nationale;***
- b) pour chaque dépense fiscale assujettie, quel genre d'évaluation sera nécessaire au moment de sa réévaluation;***
- c) pour quelles dépenses fiscales la liste des bénéficiaires sera publiée.***

5. LA FISCALITÉ : UN MOYEN POUR L'ÉTAT DE FAVORISER LA CRÉATION D'EMPLOIS

5.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS

Lors des audiences publiques, plusieurs intervenants ont fait de la création d'emplois un enjeu prioritaire. La nécessité que le gouvernement du Québec se dote d'une politique de création d'emplois suscite l'adhésion générale. Il en est de même sur le constat à l'effet que le régime fiscal des entreprises contrevient à cet objectif par une taxation trop élevée des salaires (taxes sur le masse salariale). Certains ont également soulevé le problème de la taxation trop élevée des investissements (taxe sur le capital). Si on s'entend généralement sur la nécessité de réaménager la fiscalité des entreprises, une réduction de leur fardeau fiscal global ne suscite pas la même adhésion. En effet, les profits importants réalisés par certaines institutions financières ainsi que le fait que des entreprises profitables ne paient pas d'impôts ont soulevé de nombreuses critiques.

Du côté de la fiscalité des particuliers, les audiences ont permis de mieux faire ressortir le fait que le fardeau fiscal élevé pouvait entraîner des impacts négatifs sur le marché de l'emploi. Des intervenants ont fait état que cette situation était une des principales causes de l'accroissement du travail au noir, et ce, tant chez les sans-emplois que chez les salariés qui ne déclarent qu'une partie de leur rémunération. Par ailleurs, plusieurs reprochent au régime fiscal actuel de mieux traiter certaines catégories de contribuables, plus particulièrement ceux faisant partie de la classe des mieux nantis, car ils semblent être en meilleure posture pour supporter l'effort fiscal qu'on exige d'eux. Toutefois, ces critiques ont été dénoncées par d'autres intervenants qui ont fait état de la plus grande mobilité de ces individus et de leur capacité à influencer la localisation des entreprises vers des lieux plus accueillants sur le plan fiscal.

Les avantages fiscaux consentis aux entreprises et aux particuliers ont soulevé des critiques, mais celles-ci ont été partagées entre les tenants et les opposants à de tels incitatifs fiscaux. Dans l'ensemble, on a demandé à la Commission que les dépenses fiscales actuelles fassent l'objet d'une réévaluation afin de bien s'assurer de leur utilité et de leur pertinence pour l'atteinte des objectifs pour lesquels elles ont été introduites, notamment au chapitre de la création d'emplois.

Par ailleurs, plusieurs intervenants ont demandé que le gouvernement investisse dans l'économie sociale ainsi que dans la création d'emplois pour les jeunes et d'autres groupes-cible. D'autres ont demandé que le gouvernement maintienne ou renforce son soutien à des secteurs spécifiques, notamment les arts, les sports amateurs, la recherche et le développement, l'activité minière et l'agriculture. La réduction du temps de travail comme mécanisme favorisant la création d'emplois a également suscité l'adhésion de plusieurs.

5.2 PROBLÉMATIQUE DU FARDEAU FISCAL GLOBAL

La situation relative du Québec

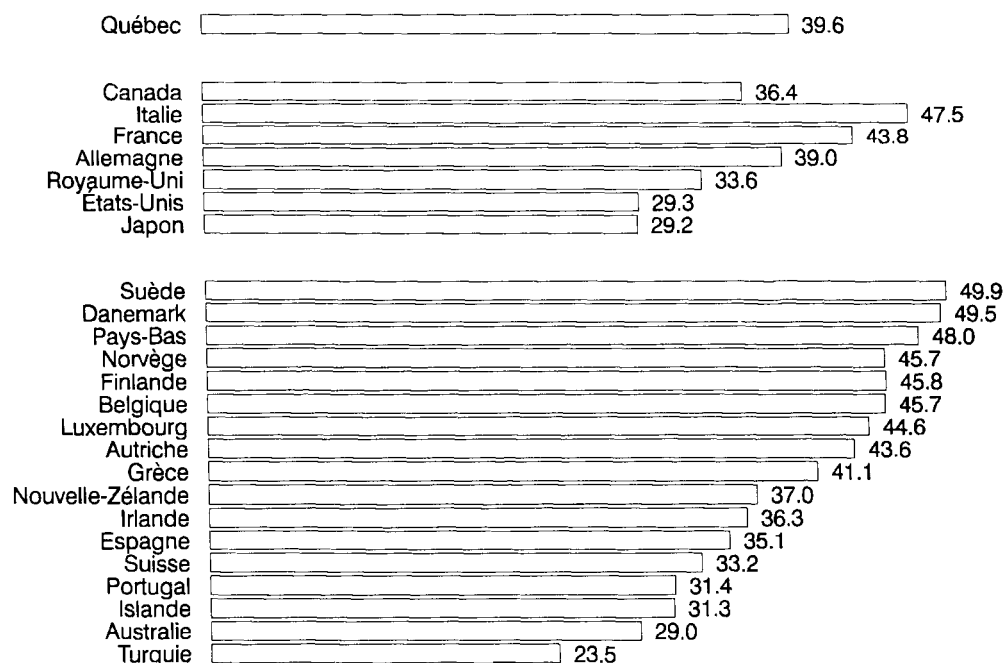
Le régime d'imposition d'une juridiction doit préserver le caractère concurrentiel de l'économie pour atteindre son objectif de favoriser la croissance économique. Pour y parvenir, le régime fiscal doit imposer aux divers agents économiques d'une juridiction une charge concurrentielle par rapport aux régimes fiscaux de leurs principaux partenaires commerciaux.

Toute comparaison internationale de fardeau fiscal doit toutefois être considérée en tenant compte du degré de développement du secteur public, de même que de la nature des services offerts qui peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Par ailleurs, comme le contribuable fait face à des prélèvements fiscaux provenant de divers ordres de gouvernement, il est nécessaire de considérer l'ensemble des charges fiscales pour établir un constat éclairé.

En 1993, les recettes fiscales en proportion du PIB étaient plus élevées au Québec (39,6 %) que la moyenne observée au Canada (36,4 %) ainsi que dans la plupart des pays du G-7², notamment les États-Unis (29,3 %). Le Québec se situait cependant au milieu du peloton des pays de l'OCDE à cet égard.

GRAPHIQUE 5.1

COMPARAISON INTERNATIONALE DES RECETTES FISCALES TOTALES (en pourcentage du PIB)



² Les pays membres du G-7 sont l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni.

Il n'existe pas de norme absolue quant à la ponction fiscale que les gouvernements peuvent effectuer dans une économie. Cependant, dans le contexte actuel de mondialisation des marchés, la charge fiscale observée dans les autres pays, et notamment chez les principaux partenaires commerciaux du Québec, est une donnée essentielle à prendre en considération. À cet égard, il faut noter que, pour l'année 1993, 80 % des exportations internationales du Québec étaient destinées aux États-Unis.

L'évolution du fardeau fiscal

Au Québec, entre 1980 et 1993, près des trois quarts de la hausse de la richesse ont été absorbés par la hausse du fardeau fiscal. Cette ponction a été plus importante qu'ailleurs au Canada, tout en étant comparable à la situation prévalant en Ontario, et elle est également supérieure à ce que l'on retrouve aux États-Unis, ainsi que dans la plupart des pays européens et au Japon. Il faut par ailleurs noter que ces écarts résultent de plusieurs facteurs comme des évolutions de croissance économique qui varient parfois significativement d'une juridiction à l'autre et par des choix différents dans la gamme des services publics offerts à la population.

TABEAU 5.1

PART DE L'AUGMENTATION DE LA RICHESSE ABSORBÉE PAR LA HAUSSE DU FARDEAU FISCAL⁽¹⁾

	Recettes fiscales par habitant en \$ canadiens de 1993			PIB par habitant en \$ canadiens de 1993			Recettes fiscales en % du PIB		Part de l'augmenta- tion de la richesse absorbée par la hausse du fardeau fiscal en %
	1980 (\$)	1993 (\$)	Augmen- tation (\$)	1980 (\$)	1993 (\$)	Augmen- tation (\$)	1980 (%)	1993 (%)	
Québec	6 553	8 782	2 229	19 159	22 174	3 015	34,2	39,6	73,9
Ontario	7 016	9 739	2 723	22 708	26 464	3 756	30,9	36,8	72,5
Canada (excluant Québec)	7 377	8 967	1 590	22 764	25 293	2 529	32,4	35,5	62,9
Canada	7 158	8 921	1 763	21 807	24 513	2 706	32,8	36,4	65,2
É-U	7 278	9 041	1 763	25 462	30 825	5 363	28,6	29,3	32,9
Japon	4 585	7 607	3 022	17 637	26 086	8 449	26,0	29,2	35,8
France	8 423	10 417	1 994	20 194	23 761	3 567	41,7	43,8	55,9
Allem.	8 288	9 183	895	21 717	23 531	1 814	38,2	39,0	49,3
Italie	5 483	10 934	5 451	18 170	23 030	4 860	30,2	47,5	121,6
Roy.-Uni	6 063	7 226	1 163	17 159	21 506	4 347	35,3	33,6	26,8

(1) Les recettes fiscales en proportion du PIB du Québec, de l'Ontario et du Canada sont exprimées sur la base du concept de l'OCDE. Les données sont exprimées en devises canadiennes selon le taux de parité du pouvoir d'achat de 1993.

Sources : OCDE, Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

Écart de fardeau fiscal entre le Québec et l'Ontario

La similitude des économies québécoise et ontarienne ainsi que les liens commerciaux très étroits qui les unissent justifient une analyse plus détaillée de l'écart de fardeau fiscal entre le Québec et l'Ontario.

On peut évaluer le fardeau fiscal supplémentaire des contribuables du Québec en appliquant alternativement aux assiettes fiscales québécoises les structures de taxation du Québec et de l'Ontario. Cette méthode³ permet de quantifier l'écart entre le fardeau fiscal que supportent les contribuables du Québec et celui qu'ils supporteraient si la structure de taxation ontarienne s'appliquait au Québec, et ce, tant au palier provincial que local.

Cette analyse montre que, en 1995, le fardeau fiscal au Québec était supérieur de 1 906 millions de dollars à ce qu'il aurait été si la structure de taxation ontarienne s'était appliquée au Québec. Le fardeau fiscal supplémentaire était donc de 6,1 %. Cette analyse révèle également des différences importantes entre les régimes fiscaux des deux provinces.

Au Québec, la fiscalité pèse plus lourdement au palier provincial qu'au palier local : les prélèvements provinciaux génèrent un fardeau excédentaire de 3,9 milliards de dollars, alors que les contributions aux administrations locales sont inférieures de 2,0 milliards de dollars comparativement à la situation qui prévaudrait si la structure de taxation de l'Ontario s'appliquait au Québec. Ces résultats découlent principalement du mode de financement fortement centralisé des commissions scolaires au Québec. En effet, les commissions scolaires québécoises financent environ 10 % de leurs activités à même l'impôt foncier, alors que cette proportion excède 50 % en Ontario.

Par ailleurs, l'essentiel de l'écart de fardeau fiscal provincial entre le Québec et l'Ontario est attribuable aux impôts sur le revenu des particuliers pour un montant de 2,6 milliards de dollars et aux impôts des sociétés pour un montant de 1,0 milliard de dollars.

Enfin, il est à noter que cette méthodologie ne permet pas de comparer l'effort fiscal réellement supporté par les particuliers ou les sociétés, puisqu'elle compare le fardeau fiscal par source de revenus et non par catégorie de payeurs. De plus, dans le cas des sociétés, ce type de comparaison a tendance à désavantager le régime québécois, car il ne considère qu'un sous-ensemble des impôts et taxes payés par les sociétés et il exclut certaines charges fiscales payées par plusieurs types de contribuables, comme par exemple, les taxes à la consommation et l'impôt foncier.

³ Les revenus des différentes sources de taxation du Québec utilisés aux fins de l'étude détaillée de l'écart de fardeau fiscal Québec-Ontario diffèrent de ceux présentés dans les comptes publics pour diverses raisons. À titre d'exemple, les revenus sont comptabilisés sur une base d'année civile plutôt que sur la base de l'année financière du gouvernement (1^{er} avril au 31 mars) et excluent les impôts et taxes payés par le secteur public. De plus, l'abattement spécial du Québec à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers est soustrait du rendement de cet impôt au Québec afin de le rendre comparable à l'impôt sur le revenu des particuliers prélevé en Ontario.

TABLEAU 5.2**FARDEAU FISCAL DU SECTEUR PRIVÉ AU QUÉBEC****Année d'imposition 1995**

(en millions de dollars)

	Selon la structure de taxation du Québec	Selon la structure de taxation de l'Ontario	Écart	%
Taxes provinciales				
Impôts sur le revenu des particuliers ⁽¹⁾	10 719	8 127	2 592	
Impôts des sociétés ⁽²⁾	4 391	3 393	998	
Taxes à la consommation ⁽³⁾	7 547	7 787	-240	
Tarification et autres	2 409	1 862	547	
Sous-total	25 066	21 169	3 897	18,4
Taxes locales				
Taxes municipales	7 203	5 583	1 620	
Taxes scolaires	1 063	4 674	-3 611	
Sous-total	8 266	10 257	-1 991	-19,4
Total	33 332	31 426	1 906	6,1

(1) Comprend l'impôt sur le revenu des particuliers, les contributions au Fonds des services de santé (FSS) des particuliers au Québec et l'impôt santé des employeurs (ISE) pour les travailleurs autonomes en Ontario.

(2) Comprend l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe sur le capital et la cotisation des employeurs au financement des services de santé.

(3) Comprend la taxe de vente au détail, les taxes sur les carburants et les tabacs ainsi que les droits sur les boissons alcooliques.

Les résultats des analyses concernant l'écart de fardeau fiscal Québec-Ontario pour l'année d'imposition 1996 ne sont pas encore disponibles. Toutefois, considérant les baisses d'impôt annoncées dans le dernier budget ontarien, notamment en ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers, on peut s'attendre à une hausse de l'écart de fardeau fiscal entre ces deux provinces comparativement aux résultats de l'année d'imposition 1995. Cette approche ontarienne de donner la priorité à une réduction du fardeau fiscal plutôt que de s'attaquer au déficit n'a pas été retenue par le Québec. Il faut toutefois noter qu'elle comporterait des risques plus élevés au Québec qu'en Ontario étant donné les écarts de richesse entre les deux provinces.

La Commission reconnaît que l'analyse de la compétitivité relative d'un régime fiscal est un sujet complexe et qu'il n'existe pas de modèle de comparaison simple et précis. Elle admet cependant que le fardeau fiscal global supporté par les contribuables québécois est plus élevé que l'effort fiscal demandé aux contribuables localisés dans d'autres juridictions sur le continent nord-américain. Face à cette situation, la Commission en arrive à la conclusion qu'il ne faut pas augmenter de façon générale les impôts et taxes.

RECOMMANDATION 10 :

Le gouvernement ne devrait pas augmenter le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises. De plus, dès que l'équilibre budgétaire prévu pour l'an 2000 sera atteint, il devrait se donner comme priorité de réduire le fardeau fiscal de façon à améliorer la compétitivité du régime québécois.

5.3 LA STRUCTURE DE TAXATION DES SOCIÉTÉS

Depuis la réforme de 1981, le régime fiscal québécois, applicable aux entreprises se démarque significativement des autres régimes en vigueur au Canada. Le Québec a en effet choisi de faire porter une plus grande part du fardeau fiscal sur les taxes sur la masse salariale et sur le capital. Comme le montre le tableau 5.3, près de 85 % des impôts et taxes payées par les entreprises en 1996-1997 l'ont été à l'égard de la taxe sur le capital et de la cotisation au Fonds des services de santé (FSS). Au Canada, c'est au Québec où l'on retrouve le taux le plus élevé pour la taxe générale sur la masse salariale, soit 4,26 %. Parmi les autres provinces ayant une taxe générale sur la masse salariale, c'est le Manitoba qui a le deuxième plus haut taux, avec un taux de 2,25 %. Seulement quatre provinces (incluant le Québec) ont instauré une taxe générale sur la masse salariale.

TABLEAU 5.3

IMPÔTS ET TAXES PAYÉS PAR LES ENTREPRISES AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
STRUCTURE DE BASE, PRÉVISIONS 1996-1997
 (en millions de dollars)

	Secteur privé		Secteur public		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%
Impôt sur le revenu	1 003	20,7	-	-	1 003	15,9
Taxe sur le capital	1 372	28,4	332	22,8	1 704	27,1
Cotisation au Fonds des services de santé (FSS)	2 464	50,9	1 123	77,2	3 587	57,0
Total	4 839	100,0	1 455	100,0	6 294	100,0

Au niveau de la taxe sur le capital, le constat est à peu près identique, le Québec est la province dont le taux général est le plus élevé à 0,64 %. Les autres provinces ont généralement des taux plus faibles (0,30 % pour l'Ontario). Le gouvernement fédéral et cinq provinces imposent une taxe sur le capital.

Cependant, la structure québécoise se démarque également de celles des autres provinces au niveau des taux à l'impôt sur le revenu, où ils sont généralement les plus bas. En effet, le taux général d'imposition sur les revenus actifs est de 8,9 %, alors que la province avec le deuxième taux le plus bas, Terre-Neuve, impose un taux de 14 %.

Une telle structure de taxation comporte des avantages et des inconvénients. Une prépondérance des charges fixes rapporte des revenus stables pour le gouvernement. Par contre, elle ne tient pas compte de la rentabilité des entreprises et elle soulève des problèmes en termes de création d'emplois.

Lors des audiences publiques de la Commission, plusieurs intervenants ont proposé des réaménagements à la structure de base afin d'encourager la création d'emplois.

Toutefois, compte tenu de la situation précaire des finances publiques, le réaménagement du régime d'imposition devrait se faire en conservant un fardeau fiscal global constant⁴.

Écart de fardeau fiscal entre le Québec et d'autres juridictions

Il n'existe pas de méthodes simples et précises d'évaluation du fardeau fiscal des entreprises. Deux approches sont généralement retenues : l'approche agrégée et l'approche micro-financière.

L'approche agrégée

L'approche agrégée considère un sous-ensemble des impôts des entreprises (impôts sur le revenu, taxe sur le capital et sur la masse salariale) qu'on applique à l'ensemble de l'économie québécoise. Les résultats qu'on en tire sont à l'effet que le régime fiscal québécois prélève auprès des entreprises près de 1 milliard de dollars de plus en comparaison avec le régime ontarien. Cette approche souffre cependant d'une limite importante puisqu'elle ne prend pas en considération les taxes à la consommation et la fiscalité locale, deux éléments qui sont nettement favorables au Québec par rapport à l'Ontario. On doit donc conclure que cette approche surestime le fardeau fiscal du Québec.

⁴ Un réaménagement de la structure fiscale en gardant le fardeau global constant n'implique pas nécessairement un fardeau constant à travers les cycles économiques et encore moins pour chaque entreprise (l'assiette des profits étant plus variable que les assiettes sur lesquelles s'appuient la taxe sur la masse salariale et la taxe sur le capital). De plus, au niveau individuel, les sociétés n'utilisent pas dans les mêmes proportions les facteurs de production (capital et main-d'oeuvre) et n'ont pas le même niveau de rentabilité.

TABLEAU 5.4**FARDEAU FISCAL DES SOCIÉTÉS, ÉCART QUÉBEC-ONTARIO¹**
(en millions de dollars)

	1986	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Contribution au FSS	1 186,0	1 479,5	832,0	957,9	1 007,7	1 139,7	1 430,6
Impôt sur le revenu	-965,0	-1 262,8	-1 156,5	-1 153,2	-950,8	-963,7	-1 126,2
Taxe sur le capital	251,7	347,9	440,6	493,7	541,7	574,8	693,2
Total	472,7	564,5	116,1	298,4	598,6	750,7	997,6
Écart en pourcentage du fardeau fiscal ontarien	29,1	27,7	3,9	9,9	19,7	23,9	29,4

(1) Un signe négatif indique que le fardeau fiscal attribuable à cette composante contribue à réduire le fardeau fiscal supplémentaire imposé par le Québec par rapport à celui imposé par l'Ontario.

L'approche micro-financière

L'approche micro-financière regroupe les analyses du fardeau fiscal basées sur une comparaison portant sur une société-type oeuvrant dans un secteur d'activité particulier, c'est-à-dire une société ayant les mêmes caractéristiques que la moyenne des sociétés oeuvrant dans son secteur d'activités. Le principal avantage de la méthode micro-financière est qu'elle permet de prendre en compte l'ensemble des charges fiscales et parafiscales auxquelles font face les entreprises. Les résultats des études s'inspirant de l'approche micro-financière indiquent généralement que le fardeau fiscal des sociétés au Québec se compare avantageusement à celui qu'elles auraient supporté si on leur appliquait les structures fiscales en vigueur dans les autres juridictions.

Les limites de cette approche proviennent du fait qu'elle ne porte que sur un sous-ensemble des entreprises oeuvrant au Québec et généralement dans le secteur manufacturier. On ne peut donc pas généraliser à l'ensemble des entreprises québécoises les conclusions tirées de ces études.

Une première étude utilisant cette approche a été réalisée par le ministère des Finances du Québec et la firme Price Waterhouse en 1989, puis mise à jour et publiée en mai 1994.⁵ Les résultats provisoires d'une nouvelle mise à jour sont présentés dans cette section. La présente version de l'étude propose, sur la base des données fiscales de 1992, une analyse de la compétitivité relative du régime fiscal des sociétés au Québec, par rapport aux régimes en vigueur en Ontario, dans neuf États américains et au Mexique⁶. L'étude repose sur une comparaison du fardeau fiscal d'une petite et d'une grande société-type

⁵ Ministère des Finances du Québec, Discours sur le budget 1989-1990, Annexe F, mai 1989. Price Waterhouse et ministère des Finances du Québec, La fiscalité des entreprises au Québec : un régime compétitif, mai 1994.

⁶ Le Mexique n'a pas encore été modélisé.

dans quinze secteurs d'activité.⁷ Le fardeau fiscal comparé incorpore tous les impôts et taxes payés par les sociétés dans ces juridictions et les contributions volontaires des employeurs américains à des régimes privés d'assurance-santé pour leurs employés.

Les résultats provisoires de l'étude sont présentés sous la forme d'un indice de compétitivité où le Québec sert de référence avec un indice égal à 100. Le tableau 5.5 présente les indices globaux de compétitivité pour les juridictions et les secteurs d'activité modélisés dans l'étude publiée en 1994⁸. Ils indiquent que d'une façon générale, le Québec a un régime fiscal légèrement moins compétitif que celui de l'Ontario, mais relativement compétitif par rapport aux États américains considérés. Ces résultats ont cependant été obtenus sur la base de l'année 1992 au cours de laquelle les profits ont été très faibles, ce qui rend la comparaison moins avantageuse pour le Québec.

Ces résultats provisoires ont été publiés pour les fins de la rédaction du présent rapport. Le document présentant les résultats finaux sera publié prochainement et contiendra également des indices évalués sur la base de données financières plus récentes. Les conclusions devraient normalement donner des résultats plus avantageux pour le Québec car les entreprises ont réalisé de meilleurs profits à compter de 1993, mettant ainsi en évidence les faibles taux d'imposition dont les entreprises bénéficient au Québec en période d'expansion économique.

⁷ Le fardeau fiscal des entreprises types, à savoir des entreprises représentatives de celles oeuvrant dans chacun des secteurs d'activités retenus pour fins de l'étude, est établi selon les législations fiscales en vigueur au 31 décembre 1995. Les données financières de l'année 1992 ont été utilisées pour définir la structure financière des entreprises types.

⁸ De manière à pouvoir comparer les indices de compétitivité obtenus lors de l'actuelle mise à jour avec ceux de la publication de 1994, il est nécessaire d'effectuer la comparaison pour les juridictions et les secteurs d'activité ayant fait l'objet des deux études, soit cinq juridictions et onze secteurs d'activité.

TABLEAU 5.5**RÉSULTATS DE L'ÉTUDE PRICE WATERHOUSE - MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (MISE À JOUR DE 1996)**

Indices de comparaison de la compétitivité des structures fiscales⁽¹⁾, désagrégation de l'indice des secteurs d'activité par composante - selon la taille (Québec = 100)

	Québec	Ontario	Massachusetts	Michigan	New York	Pennsylvanie
PETITE ENTREPRISE						
Ventilation par composante :						
Parafiscalité	74	63	96	80	89	77
Contributions volontaires	s.o.	s.o.	18	17	18	15
Impôt sur le revenu de la province ou de l'État	-1	-1	-3	1	-2	-2
Impôt sur le revenu fédéral	-1	0	-11	-10	-12	-7
Taxe sur le capital	6	0	2	s.o.	s.o.	2
Taxes à la consommation	2	10	7	11	13	13
Taxes locales	19	26	17	22	22	14
Indice de l'ensemble des secteurs d'activité	100	99	126	122	130	112
GRANDE ENTREPRISE						
Ventilation par composante :						
Parafiscalité	61	54	78	62	77	62
Contributions volontaires	s.o.	s.o.	41	41	44	35
Impôt sur le revenu de la province ou de l'État	2	4	-2	9	-1	0
Impôt sur le revenu fédéral	7	8	-7	-7	-10	-4
Taxe sur le capital	9	3	3	s.o.	s.o.	6
Taxes à la consommation	6	8	6	9	11	10
Taxes locales	14	20	12	16	17	11
Indice de l'ensemble des secteurs d'activité	100	97	132	130	138	120

(1) Un indice supérieur à 100 indique que la structure fiscale en vigueur dans la juridiction concernée est moins compétitive que celle en vigueur au Québec.

Réaménagement de la fiscalité des entreprises sans réduction de fardeau fiscal**Taxe sur la masse salariale**

Lorsqu'on parle de taxe sur la masse salariale au Québec, on fait allusion aux cotisations au Fonds des services de santé (FSS) et aux charges parafiscales, telles les cotisations à la Régie des rentes du Québec (RRQ), les cotisations à la Commission des normes du travail (CNT) ou à tout autre organisme aux fonctions similaires à la CNT, les cotisations à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et les cotisations à la Commission de l'assurance-emploi (CAE) anciennement la Commission de l'assurance-chômage.

Une charge parafiscale est une taxe prélevée pour des fins spécifiques et versée généralement dans un fonds réservé, distinct du fonds consolidé du gouvernement. Comme il s'agit de taxes prélevées à des fins spécifiques, le gouvernement du Québec peut difficilement les modifier car ces taux sont liés au niveau de prestations offertes. Ainsi, une modification des taxes sur la masse salariale devrait d'abord et avant tout toucher les cotisations au FSS.

Le tableau suivant donne les taux effectifs des taxes sur la masse salariale payées par les employeurs au Canada, au Québec et en Ontario en 1993 (dernière année disponible). On y note que c'est au Québec que le taux effectif est le plus important.

Les différences de taux effectifs notées entre le Québec et l'Ontario s'expliquent par :

- les écarts de masse salariale cotisable;
- les différences de structure industrielle et la performance relative des employeurs de chaque province en matière de santé et sécurité;
- les écarts de taux statutaires et de masse salariale assujettie en matière de cotisation à l'égard de la santé et des normes du travail.

En fait, l'écart mesuré s'explique essentiellement par le niveau de la cotisation des employeurs au FSS.

TABLEAU 5.6

**TAUX EFFECTIFS, TAXES SUR LA MASSE SALARIALE
PAYÉES PAR LES EMPLOYEURS, 1993**
(en pourcentage de la masse salariale)

	TAUX EFFECTIFS		
	Canada	Québec	Ontario
Assurance-emploi	3,01	3,09	2,94
RPC-RRQ	1,62	1,66	1,59
Santé et sécurité du travail	1,54	1,75	1,70
Fonds des services de santé (FSS) ou équivalent	1,66	3,64	1,79
Total	7,83	10,14	8,01

Source : Statistique Canada (1995)

Si on ne peut nier que les taxes sur la masse salariale sont plus importantes au Québec que dans les autres provinces canadiennes, il faut reconnaître que, parmi les pays du G-7, le Canada est un de ceux dont la fiscalité repose le moins sur la masse salariale. En faisant abstraction du Royaume-Uni, la ponction québécoise demeure moindre que ce que l'on retrouve dans les pays du G-7 (7,5 % du PIB au Québec, 8,7 % aux États-Unis et 19,6 % en France). Néanmoins, une forte proportion de l'ensemble des taxes sur la masse salariale est supportée par les employeurs au Québec.

TABLEAU 5.7**TAXE SUR LA MASSE SALARIALE (EMPLOYEURS ET EMPLOYÉS)**
(En pourcentage du PIB)

	1993		
	Salariés	Employeurs	Total
Québec	2,0	5,5	7,5
Ontario	1,9	4,0	5,9
Canada	2,0	4,1	6,1
-----	-----	-----	-----
États-Unis	3,4	5,2	8,7
France	6,0	13,6	19,6
Royaume-Uni	2,2	3,8	6,0
Allemagne	6,6	8,5	15,1
Japon	3,7	6,1	9,8
Italie	2,9	14,8	17,7

Source : OCDE (1994), compilation effectuée par le Ministère des Finances du Québec.

Incidence des taxes sur la masse salariale

Une critique formulée à l'égard du régime d'imposition des entreprises au Québec est l'importance relative des taxes sur la masse salariale. On reproche à ces taxes le fait qu'elles constituent une charge fixe non reliée aux profits de l'entreprise et l'impact négatif qu'elles auraient sur le marché du travail et la création d'emplois en augmentant le coût du travail.

La question de l'incidence des taxes sur la masse salariale (qui supporte les taxes des entreprises et des employés) a fait l'objet de nombreuses études.

La majorité des économistes s'entendent sur le fait que, à long terme, une hausse des taxes sur la masse salariale sera en grande partie (plus de 80 %) transférée aux travailleurs via une baisse de salaire et aux consommateurs via une hausse des prix des produits, laissant le niveau d'emploi peu changé par rapport à la situation initiale.

Néanmoins, à court terme, une hausse des taxes sur la masse salariale provoque une hausse du coût de l'emploi et entraîne une réduction du niveau de l'emploi.

La période de transition sera plus ou moins longue selon les rigidités qui peuvent exister dans l'économie. De plus, le processus d'ajustement sera plus lent en période de faible inflation et pour les salaires près du salaire minimum. Ces conditions sont généralement présentes dans certains secteurs d'activité au Québec, ce qui aurait pour effet d'affecter plus fortement la création d'emplois.

Mesures d'allégement dans d'autres juridictions

Au Canada, trois provinces, en plus du Québec, imposent une taxe générale sur la masse salariale. Toutes ces provinces ont des mesures permanentes d'allégements pour les petites entreprises (la taille de l'entreprise est alors définie en fonction de la masse salariale totale).

Au Québec, il existe un congé fiscal de trois ans pour les nouvelles entreprises qui couvre les trois principales assiettes d'imposition. Dans le cas de la taxe sur la masse salariale, ce congé s'applique aux premiers 300 000 \$ de salaires versés.

Au Manitoba, la taxe sur la masse salariale prévoit une exemption de 750 000 \$, avec récupération du bénéfice de l'exemption entre 750 000 \$ et 1,5 M\$ de masse salariale. Dans cet intervalle, le taux est doublé à 4,5 %.

En Ontario, l'impôt-santé des entreprises est caractérisé par un taux réduit pour les entreprises dont la masse salariale est inférieure à 400 000 \$. Le taux est de 0,98 % pour les entreprises dont la masse salariale n'excède pas 200 000 \$. Entre 200 000 \$ et 400 000 \$, l'avantage consenti est graduellement récupéré pour atteindre le taux de 1,95 %.

À compter de 1997, le régime actuel sera progressivement remplacé par une exemption pour le secteur privé qui sera de 400 000 \$ en 1999 (200 000 \$ en 1997 et 300 000 \$ en 1998).

Lors de son budget de 1994, le gouvernement ontarien avait également introduit une mesure qui consiste à permettre à une entreprise du secteur privé de payer, à l'égard de l'impôt-santé, le moindre du montant calculé en fonction de la masse salariale de l'année en cours et de celle de l'année précédente. Présentée comme une mesure permanente, cette mesure, dont le coût avait été estimé à 200 M\$, sera abolie à compter de 1997 de manière à financer les coûts liés à l'introduction de l'exemption de 400 000 \$.

À Terre-Neuve, la loi prévoit une exemption de 100 000 \$ et un taux réduit pour le secteur des ressources renouvelables (agriculture, pêche et forêt).

Réaménagement proposé

Compte tenu des éléments discutés précédemment, la Commission est d'avis que le régime fiscal québécois repose actuellement de façon trop importante sur les charges fixes. La structure de taxation des entreprises doit donc être modifiée afin de réduire l'importance des taxes sur la masse salariale et de la taxe sur le capital. Mais la Commission considère que ce réaménagement, étant donné la situation des finances publiques, doit se faire en maintenant constant le fardeau fiscal global des entreprises.

RECOMMANDATION 11 :

Le gouvernement devrait réduire l'importance des charges fixes imposées aux entreprises tout en maintenant leur fardeau fiscal constant.

Réduire l'importance des charges fixes

La façon la plus directe et la plus simple de réduire la cotisation des employeurs au FSS consiste à diminuer le taux de cotisation de façon uniforme. Une baisse, d'un point de pourcentage, du taux de cotisation pour tous les employeurs du secteur privé constitue l'option à privilégier selon la Commission.

Ce scénario d'allégement a comme avantage de ne pas changer la structure actuelle de la cotisation au FSS et donc, n'occasionnerait pas de complexité administrative additionnelle pour les employeurs. En contrepartie, il présente le désavantage de ne pas cibler les entreprises pour lesquelles la cotisation au FSS représente un fardeau fiscal relatif plus important.

En faisant passer le taux de 4,26 % à 3,26 %, le Québec diminuerait ainsi substantiellement le niveau de cette taxe, ce qui permettrait aux entreprises de respirer plus à l'aise, surtout en période de basse conjoncture où leur rentabilité est faible.

TABLEAU 5.8

**COÛT NET ASSOCIÉ À LA BAISSÉ DU TAUX DE COTISATION AU
FONDS DES SERVICES DE SANTÉ (FSS) DE UN POINT DE POURCENTAGE**
(en millions de dollars)

Secteur privé	569 ⁽¹⁾
Secteur public :	
– Gouvernement provincial et réseaux	192
– Municipalités	39
– Gouvernement fédéral	46
Secteur public : total	277
Total	846

(1) Cette réduction de la taxe entraînera automatiquement une augmentation de revenus pour le gouvernement fédéral, au chapitre de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés, ce qui vient réduire de 85 millions de dollars l'avantage accordé par le Québec aux entreprises du secteur privé.

RECOMMANDATION 12 :

Le gouvernement devrait réduire la taxe sur la masse salariale d'un point de pourcentage en abaissant le taux de cotisation des employeurs du secteur privé au Fonds des services de santé (FSS) de 4,26 % à 3,26 %.

La taxe sur le capital représente, tout comme la taxe sur la masse salariale, un obstacle à la croissance des entreprises, mais cette fois c'est au niveau des investissements que ses effets négatifs se font sentir. Des mesures d'allégement sont possibles pour contrer les effets négatifs de la taxe sur le capital, et c'est d'ailleurs ce qu'a fait le gouvernement de la Colombie-Britannique en 1992.

Depuis le 1^{er} avril 1992, les entreprises de Colombie-Britannique peuvent déduire de leur capital versé certains investissements en capital faits dans cette province. Les investissements admissibles sont groupés en différentes catégories, notamment les dépenses de développement⁹ (secteur des ressources), les dépenses d'exploration et les dépenses de R-D. Ces investissements peuvent être déduits du capital versé durant deux ans.

La Commission considère que ce type de mesure serait bénéfique et encouragerait les entreprises à investir davantage au Québec. Associé à la baisse de la taxe générale sur la masse salariale, cela permettrait de rendre le régime fiscal applicable aux entreprises davantage incitatif à la croissance de l'emploi et à l'investissement.

De façon à générer de l'activité dans des secteurs moteurs et encourager au maximum la création d'emplois, ce traitement fiscal préférentiel devrait s'appliquer uniquement à certains investissements dans certains secteurs cibles d'activités spécifiques, soit :

- les catégories de biens admissibles à l'amortissement accéléré (matériel de fabrication, machinerie et équipement, actifs informatiques, brevets et licences);
- les dépenses reliées aux activités de R-D et aux activités de développement (secteur des ressources).

Le gouvernement devrait s'assurer qu'en aucun cas cette mesure ne vienne s'ajouter à d'autres avantages fiscaux visant le même objectif, soit accroître l'investissement (exemples : R-D, actions accréditatives, etc.).

R E C O M M A N D A T I O N 13 :

Le gouvernement devrait accorder, sur une période de 3 ans d'opération, un congé fiscal à l'égard de la taxe sur le capital pour les nouveaux investissements effectués au Québec dans des secteurs cibles.

Mode de financement

Considérant l'état des finances publiques et de manière à ne pas faire obstacle à l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière d'équilibre budgétaire, la Commission reconnaît toutefois qu'il est primordial de procéder de façon à ce que la réforme qu'elle propose n'engendre pas de coût pour le gouvernement.

Les modifications proposées aux taxes sur la masse salariale et sur le capital entraînent un manque à gagner important pour le gouvernement qu'il faut compenser auprès des autres sources de taxation afin de maintenir constant le fardeau global des entreprises.

⁹ Excluant les dépenses de capital auxquelles l'entreprise a renoncé au profit des ses actionnaires (actions accréditatives).

Une baisse au niveau des charges fixes pourrait, par exemple, être compensée par une hausse des taux à l'impôt sur le revenu ou par la réduction de certains avantages, comme limiter une partie des remboursements de TVQ ou réduire certains avantages fiscaux.

Après avoir analysé plusieurs scénarios de financement, la Commission en est venue à la conclusion que la meilleure façon de financer la réforme consiste à étaler les remboursements de TVQ aux grandes entreprises et à augmenter les taux d'imposition à l'impôt sur le revenu compte tenu qu'une marge de manoeuvre suffisante existe à ce niveau.

Comme le Québec se doit d'avoir une fiscalité compétitive avec l'Ontario, la Commission considère que le Québec devrait avoir une structure de taux similaire à celle de sa voisine. La Commission propose donc que le Québec, qui dispose actuellement d'une structure à deux taux pour imposer le revenu actif des entreprises, soit 5,75 % pour le revenu admissible à la déduction pour les petites entreprises (moins de 200 000 \$) et 8,9 % pour les autres revenus d'entreprises, instaure un taux intermédiaire pour les revenus tirés d'activités de fabrication et transformation.

En ce qui concerne les revenus qui ne proviennent pas de l'exploitation active d'une entreprise, soit les revenus passifs, le taux de 16,25 % présentement applicable ne serait pas modifié.

Selon la nouvelle structure, les taux s'établiraient respectivement à 8,25 %, 11,50 % et 13,50 %. Ce réaménagement fiscal permettrait de préserver la compétitivité du régime fiscal québécois. En effet, malgré la hausse des taux, les taux d'imposition sur le revenu actif demeureraient toujours inférieurs à ceux applicables en Ontario, permettant ainsi au Québec de maintenir un avantage comparatif pour ses entreprises.

TABLEAU 5.9

TAUX D'IMPOSITION SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS
(en pourcentage)

	QUÉBEC		ONTARIO
	Situation actuelle	Situation proposée	
Revenus actifs			
Admissibles à la DPE ⁽¹⁾	5,75	8,25	9,50
Non admissibles à la DPE			
-fabrication et transformation	8,90	11,50	13,50
-autres	8,90	13,50	15,50
Revenus passifs	16,25	16,25	15,50

(1) La DPE est une réduction du taux d'imposition sur le premier 200 000 \$ de revenu imposable. Elle est accordée uniquement aux sociétés privées sous contrôle canadien dont le capital versé est inférieur à 15 millions de dollars.

L'autre élément de financement de la baisse des charges fixes est relié au régime de la TVQ. En effet, la TVQ comporte un mécanisme spécial de remboursement de taxe sur les intrants (RTI) qui permet aux entreprises de récupérer la TVQ qu'elles paient sur leurs achats. Actuellement, les grandes entreprises ne peuvent réclamer ce remboursement à l'égard de certains biens, soit les véhicules routiers, le carburant, les services de téléphone et de télécommunication, l'énergie et les frais de repas et de divertissements.

Dans son dernier Discours sur le budget, le gouvernement a fait part de son intention d'éliminer cette restriction et d'accorder ces remboursements de TVQ à compter du 1^{er} avril 1997. Tenant compte du fait que les grandes entreprises peuvent déjà réclamer des remboursements de TVQ sur une grande partie des biens et services qu'elles achètent, la Commission considère qu'il serait préférable d'accorder progressivement ces remboursements sur une période de trois ans, de façon à permettre le financement du réaménagement fiscal.

R E C O M M A N D A T I O N 14 :

Le gouvernement devrait financer les mesures d'allégement des charges fixes (taxe sur la masse salariale et taxe sur le capital) de la façon suivante :

- a) Taxe de vente du Québec (TVQ) : échelonnement progressif sur trois ans des remboursements de la taxe de vente sur les intrants (RTI) aux grandes entreprises;***
- b) Impôt sur le revenu : hausse des taux d'impôt sur le revenu actif des entreprises, tout en maintenant un écart significatif en faveur du Québec par rapport à l'Ontario.***

Compensation pour l'harmonisation de la TPS

La réforme de la TVQ en vue de l'harmoniser à la TPS a occasionné d'importants coûts financiers au gouvernement du Québec. Afin de maintenir ses revenus, celui-ci a dû notamment hausser les impôts des entreprises.

La compensation que va accorder le gouvernement fédéral à trois provinces de l'Atlantique, dans le cadre de l'harmonisation de leur taxe de vente avec la TPS, augmentera la concurrence économique et fiscale que livrent ces provinces au Québec, puisque le Québec ne bénéficie pas d'une aide comparable.

Le Québec est donc pénalisé par la formule de compensation choisie par le gouvernement fédéral pour s'assurer de la collaboration des Maritimes. En effet, cette compensation sera payée en partie à même les impôts et taxes que les contribuables québécois versent à Ottawa.

En conséquence, la Commission demande au gouvernement du Québec d'intensifier ses pressions auprès du gouvernement fédéral pour qu'il lui verse la juste compensation à laquelle ont droit les Québécois.

RECOMMANDATION 15 :

Le gouvernement du Québec devrait intensifier ses pressions auprès du gouvernement fédéral pour qu'il lui verse une juste compensation pour l'harmonisation de la TVQ avec la TPS.

Impact financier du réaménagement fiscal

Le tableau 5.10 présente les impacts financiers pour le gouvernement associé au réaménagement fiscal proposé. Sur une période de trois ans, la réforme est neutre et n'engendre aucun coût pour le gouvernement.

La Commission est consciente du fait que le réaménagement proposé entraînera une moins grande stabilité des revenus du gouvernement reliée à la nouvelle structure de taxation, ainsi qu'un manque à gagner à compter de la troisième année après la mise en place de la mesure. Cependant, la Commission est d'avis que les effets bénéfiques de la nouvelle structure en terme de création d'emplois et d'impact positif sur le climat des affaires permettront d'atténuer ces effets négatifs.

TABLEAU 5.10

**IMPACT FINANCIER DU RÉAMÉNAGEMENT FISCAL PROPOSÉ
À L'ÉGARD DE L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS**
(en millions de dollars)

	An 1	An2	An 3	Total
Réductions d'impôt				
– Allègement de la taxe sur le capital	-30	-60	-90	-180
– Diminution de 1 point de pourcentage du FSS pour le secteur privé	-569	-569	-569	-1 707
Augmentations d'impôt				
– Remboursement de la TVQ sur trois ans ⁽¹⁾	+310	+155	0	+465
– Augmentation d'impôt sur le revenu	+474	+474	+474	+1 422
Rendement net de l'ensemble des mesures	185	0	-185	0

(1) Remboursement de la TVQ payée par les grandes entreprises.

Taxe sur les opérations commerciales

Malgré le réaménagement suggéré dans l'immédiat, le régime fiscal des sociétés soulève encore des difficultés qui ont amené la Commission à chercher une nouvelle approche qui simplifierait la structure actuelle de taxation tout en permettant d'accroître la compétitivité des entreprises produisant au Québec.

En effet, la fiscalité des sociétés fait supporter un fardeau fiscal élevé aux entreprises qui produisent au Québec. Cet effort fiscal n'est pas exigé des entreprises qui pénètrent le marché québécois avec des produits fabriqués à l'étranger.

La taxe sur les opérations commerciales (TOC) est une taxe payée par le vendeur. Elle est calculée sur une assiette représentant la valeur ajoutée, mais qui peut être modifiée pour y incorporer d'autres éléments.

La taxe sur les opérations commerciales au Japon

Le Japon a instauré une taxe nationale sur la valeur ajoutée, en remplacement d'une « taxe sur les marchandises ». Le taux de la taxe est de 3 % et comporte très peu d'exceptions (vente et location de terrain, timbres poste, certains services médicaux, certains services publics, les frais scolaires et d'examen).

La plupart des transactions financières sont exemptées de la taxe, de même que les exportations. Les importations sont sujettes à la taxe.

La période de déclaration est l'année fiscale pour les entreprises et l'année civile pour les individus. Toutefois, il est possible de choisir une période de remise trimestrielle.

Il faut souligner qu'environ 90 % des entreprises n'utilisent pas la méthode de calcul de la TOC par soustraction, soit parce qu'elles sont exemptées comme petits commerçants, soit parce qu'elles utilisent un simple calcul fondé sur les ventes.

La TOC est habituellement présentée comme une taxe qui fait appel, pour les entreprises, à une méthode plus simple de calcul que les autres formes de taxe sur la valeur ajoutée, car elle repose sur une comptabilité et des livres que les entreprises doivent de toute façon tenir à d'autres fins, de là son nom de méthode « comptable ». Cette forme de taxation pourrait être attrayante dans la mesure où elle conduirait à réduire la comptabilité et le fardeau de perception.

RECOMMANDATION 16 :

Le gouvernement devrait évaluer la faisabilité de l'implantation d'une taxe sur les opérations commerciales au Québec qui remplacerait l'impôt sur le revenu des sociétés.

L'opportunité d'un impôt minimum

Au cours des audiences de la Commission, beaucoup d'intervenants sont venus donner leur point de vue sur la nécessité ou non d'instaurer un impôt minimum. Plusieurs arguments ont alors été soulevés d'un côté comme de l'autre, notamment l'existence d'entreprises profitables qui ne paient aucun impôt et les dépenses fiscales trop généreuses et trop nombreuses. Cette situation est perçue par plusieurs comme une source d'iniquités qui doit être corrigée. Par ailleurs, principalement lors des forums des citoyens, de nombreux intervenants ont dénoncé le fait que les banques réalisent des profits records et qu'elles ne contribueraient pas leur juste part sur le plan fiscal. Ils ont indiqué que cette situation pourrait être corrigée si le Québec levait un impôt minimum. La Commission a analysé ces éléments pour faire le point sur la question.

Un impôt minimum sur le revenu est généralement établi à l'aide d'un second calcul de l'impôt par lequel une société détermine un nouvel impôt sur le revenu selon des règles fiscales particulières. Le bénéfice servant au calcul de l'impôt minimum sur le revenu est généralement l'objet de réajustements pour éviter une double imposition des revenus de dividendes, pour tenir compte des pertes subies par la société dans d'autres années d'imposition ou pour refuser la déduction de certaines dépenses ou de crédits d'impôt accordés selon les règles fiscales de base.

Actuellement, l'Ontario est la seule province au Canada à avoir mis en place un impôt minimum sur le revenu des sociétés (IMS). Cet impôt, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, vise directement les sociétés réalisant des bénéfices comptables et ne payant que très peu ou pas du tout d'impôt sur le revenu.

Deux éléments principaux peuvent expliquer que certaines entreprises n'assument aucune charge fiscale nette, soit la possibilité de reporter les pertes d'entreprises sur une certaine période ainsi que la possibilité de bénéficier de dépenses fiscales. Lorsque ces dépenses fiscales prennent la forme de crédits d'impôt remboursables, elles peuvent même annuler les charges fixes telles les taxes sur la masse salariale et le capital.

Les pertes autres que les pertes en capital peuvent être appliquées à l'encontre des profits réalisés au cours des trois années antérieures ou des sept années ultérieures. Cette mesure vise à assurer un meilleur appariement des profits et des pertes à l'intérieur d'un cycle économique. En effet, il est généralement reconnu que les revenus d'entreprise et de placement doivent être considérés sur plusieurs années pour tenir compte de leur caractère cyclique. Comme cette mesure ne constitue pas un avantage fiscal proprement dit et compte tenu du fait que toutes les juridictions accordent un traitement similaire à leurs entreprises, la Commission ne juge pas approprié de modifier les règles du jeu à cet égard.

Dans le cas des entreprises ne payant pas d'impôts parce qu'elles ont profité d'avantages fiscaux, la Commission considère que cette situation est injustifiée si elle a permis à ces entreprises de ne pas contribuer leur juste part, ou encore, si ces dépenses n'ont pas permis d'atteindre l'objectif de création d'emplois qui leur était rattaché. Dans le contexte actuel, la Commission juge que les correctifs à apporter devraient s'appuyer davantage sur un contrôle plus serré des dépenses fiscales que sur l'introduction d'un impôt minimum. C'est d'ailleurs un des volets importants de ce chapitre.

Par ailleurs, la déduction des dividendes versés aux autres sociétés est permise dans le but d'éliminer la possibilité que le même revenu soit imposé plus d'une fois. Cette déduction reconnaît le phénomène d'intégration des sociétés et que, dans plusieurs cas, les nombreuses sociétés faisant partie d'un groupe sont elles-mêmes contrôlées par une seule société, la société portefeuille.

R E C O M M A N D A T I O N 17 :

Le gouvernement ne devrait pas introduire un impôt minimum dans la structure de taxation des sociétés. Il devrait plutôt exercer un contrôle plus serré des dépenses fiscales des sociétés.

La situation fiscale des banques et des institutions financières en général est un sujet très complexe qui mérite un examen en profondeur, notamment en ce qui a trait à la question du report des impôts. La Commission n'a pu faire une telle évaluation compte tenu des échéanciers qui ont été les siens. Il se produit des transformations majeures dans ce secteur d'activité qui peuvent entraîner des conséquences importantes quant au fardeau fiscal des entreprises concernées. Comme nous l'avons vu précédemment, la nature même d'un impôt minimum n'apparaît pas nécessairement une réponse adéquate pour faire supporter aux institutions financières un fardeau fiscal plus élevé, d'autant plus que les informations dont dispose la Commission ne lui permettent pas de se prononcer sur le niveau souhaitable d'effort fiscal à exiger de ces entreprises. Toutefois, la Commission considère que ce secteur d'activités subit de telles transformations qu'il serait souhaitable que le gouvernement du Québec fasse, un examen en profondeur de la structure globale de taxation des institutions financières.

R E C O M M A N D A T I O N 18 :

Le gouvernement devrait procéder à une évaluation en profondeur de la structure de taxation des institutions financières afin d'apporter les modifications jugées nécessaires relativement au report des impôts et la taxation des transactions financières. À cet égard, une consultation avec le gouvernement fédéral pourrait être souhaitable.

5.4 LES DÉPENSES FISCALES

Les mémoires présentés devant la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics insistent sur le rôle joué par le régime fiscal comme facteur de cohésion sociale et témoignent de la nécessité de se doter d'un régime fiscal qui exige de chaque catégorie de citoyens un effort à la mesure de ses moyens. Pour plusieurs intervenants, l'équité et l'efficacité du régime fiscal sont handicapées par la présence des « dépenses fiscales ».

L'effet des dépenses fiscales est double : elles modifient la distribution du fardeau fiscal et le partage du financement des services publics, tout en réduisant les recettes qui permettent d'offrir ces services à la population. À cet égard, les préoccupations des intervenants sont de trois ordres. Premièrement, certains soulignent que les dépenses fiscales profitent davantage aux contribuables à haut revenu et aux grandes entreprises. Deuxièmement, d'autres indiquent que l'aide accordée par ces mesures a un caractère plus ou moins occulte, et que leur coût véritable est mal connu, contrairement aux dépenses de programmes. Enfin, certains considèrent que l'efficacité des dépenses fiscales, quant à l'atteinte d'objectifs rattachés à leur existence, soulève de sérieuses questions et que ces dépenses devraient faire l'objet d'une évaluation plus rigoureuse.

Le concept de dépense fiscale

Le concept de dépense fiscale fait référence à des choix de politique fiscale faits par le gouvernement par lesquels il accepte volontairement de se priver d'une partie de ses revenus pour atteindre certains objectifs. Les dépenses fiscales sont de quatre types. D'abord certains revenus sont entièrement ou partiellement exclus de l'assujettissement à l'impôt (exemple : la totalité du gain réalisé à la vente d'une résidence principale). Ce premier type de dépenses fiscales correspond à une exonération. Un deuxième type de dépenses fiscales, identifié comme une déduction, correspond à une dépense déductible dans le calcul du revenu assujéti à l'impôt (exemple : contribution à des régimes d'épargne-retraite). Le troisième genre de dépenses fiscales, qualifié d'exemptions, concerne les exemptions personnelles spéciales au titre des enfants, des personnes âgées ou des contribuables mariés. Le quatrième type de dépenses fiscales, au lieu de diminuer le revenu assujéti à l'impôt, réduit directement l'impôt à payer. Il s'agit des crédits d'impôt (exemple : crédit d'impôt pour la R-D). Par ailleurs, il est clair que la fraude et l'évasion fiscale ne doivent aucunement être associées au concept de dépenses fiscales.

Les dépenses fiscales à l'égard des entreprises

Les dépenses fiscales qui ont été intégrées dans le régime de taxation des entreprises devaient servir à promouvoir certaines activités spécifiques qui ont des retombées en matière de développement économique et d'emploi (exemples : investissements en

machinerie et équipements, la recherche et le développement, la capitalisation des entreprises, la formation des travailleurs).

Le tableau qui suit présente le coût de certaines dépenses fiscales à l'impôt sur le revenu des sociétés au Québec en 1992, à l'égard desquelles la Commission propose des modifications. L'exercice d'évaluation qui a été fait ne porte que sur un nombre restreint de dépenses fiscales qui profitent aux sociétés. Il aurait été souhaitable de traiter de façon plus détaillée chacune d'entre elles. Malgré que la Commission ait dû procéder de façon sélective, elle croit cependant que cette opération témoigne éloquentement de la pertinence de sa recommandation du chapitre 3 sur la nécessité pour le gouvernement de mettre en place un cadre de réévaluation systématique des dépenses fiscales.

TABLEAU 5.11

**LISTE ET COÛT DE CERTAINES DÉPENSES FISCALES À L'IMPÔT SUR
LE REVENU DES SOCIÉTÉS DU QUÉBEC (Année 1992)**
(en millions de dollars)

Crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental	304
Crédit d'impôt à l'égard des productions cinématographiques et télévisuelles	28
Amortissement accéléré et déduction additionnelle de 25 % (incluant frais relatifs aux ressources)	47
Crédit d'impôt remboursable pour pertes	79
Taxe sur le capital : exemption pour les coopératives	43
Frais de représentation	21

En matière de dépenses fiscales favorables à la création d'emplois, la Commission a cherché à évaluer si l'atteinte de certains objectifs stratégiques poursuivis par de telles mesures pouvait se faire de façon plus efficace par des programmes de dépenses, s'il n'y avait pas lieu de mieux contrôler le coût de ces dépenses en resserrant les critères d'admissibilité ou encore s'il n'y avait pas avantage à abolir les dépenses fiscales les moins efficaces.

Mesures à l'égard de la R-D

Le gouvernement du Québec a choisi de se doter de mesures fiscales particulièrement avantageuses à l'égard de la R-D. En fait, il a choisi depuis 1988 d'en faire la pierre d'assise de sa stratégie pour soutenir la R-D des entreprises et d'y consacrer d'importantes ressources financières (près de 340 M\$ en 1994). Les mesures fiscales à l'égard de la R-D constituent donc la dépense fiscale structurante la plus importante.

TABLEAU 5.12

COÛT DES MESURES FISCALES À L'ÉGARD DE LA R-D
(en millions de dollars)

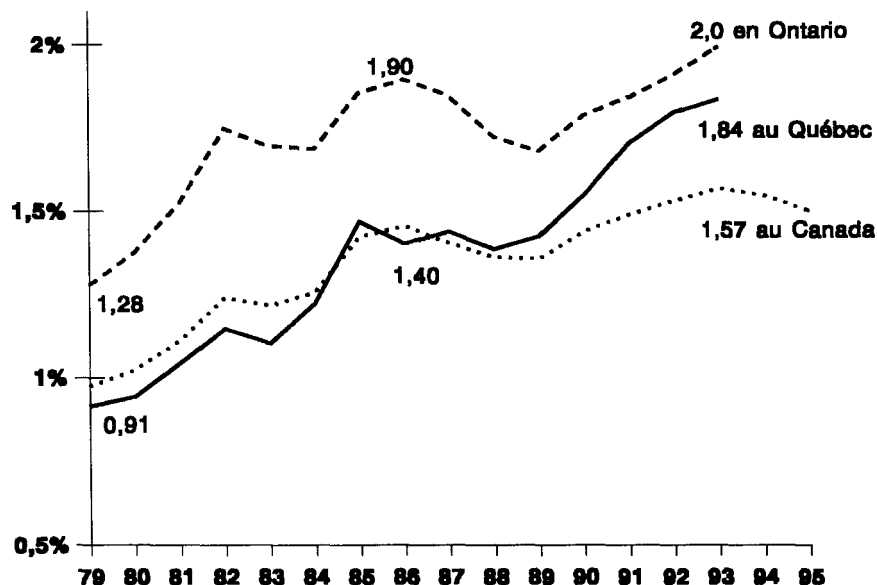
	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Mesures pour la R-D destinées aux entreprises						
Crédit d'impôt, recherche en entreprise	34,4	n.d.	n.d.	214,0	237,2	264,2
Crédit d'impôt, recherche universitaire	s.o.	n.d.	n.d.	75,7	52,8	21,6
Autres crédits d'impôt pour la R-D ⁽¹⁾	s.o.	n.d.	n.d.	14,5	21,8	34,2
Total des mesures à l'égard des entreprises	34,4	166,7	238,5	304,2	311,8	320,0
Mesures pour la R-D destinées aux investisseurs et congé fiscal pour chercheurs étrangers						
	1,8	1,9	31,9	46,7	43,3	17,5
Total de l'aide fiscale pour la R-D	36,2	168,6	270,4	350,9	355,1	337,5

(1) Consortium de recherche, recherche précompétitive, projets mobilisateurs et projets d'innovation technologique environnementale. Les deux dernières mesures sont en voie d'abrogation.

Les mesures fiscales québécoises comportent de nombreuses caractéristiques qui les distinguent des mesures mises de l'avant par les gouvernements fédéral et provinciaux. En effet, l'aide fiscale est modulée pour tenir compte de nombreux facteurs comme la taille de l'entreprise, le statut de l'exécutant de la R-D et le type de R-D effectuée.

Néanmoins, pour la définition de la notion la plus importante, à savoir s'il s'agit d'une activité de R-D, le gouvernement du Québec s'appuie complètement sur le processus de vérification de Revenu Canada.

Plusieurs études tentent de mesurer l'impact de l'aide gouvernementale pour la R-D dont notamment l'aide fiscale. De manière agrégée, certaines d'entre elles mesurent la progression de la dépense intérieure en R-D (DIRD) en proportion du PIB. Le gouvernement du Québec s'était d'ailleurs fixé comme objectif en 1988 que le ratio DIRD sur PIB atteigne 2 %. La DIRD s'est accrue de façon notable au Québec depuis 1986 et plus particulièrement depuis 1988. Cette progression a été nettement plus rapide au Québec qu'en Ontario et au Canada pris dans son ensemble. Les mesures fiscales d'aide pour la R-D sont certainement en grande partie responsables de cette progression.

GRAPHIQUE 5.2**DÉPENSES INTÉRIEURES EN R-D EN % DU PIB**

D'autres études tentent plutôt de mesurer l'impact qu'ont les mesures fiscales sur les montants consacrés à la R-D par les entreprises pour déterminer dans quelle proportion les montants sacrifiés par l'État sont réinvestis en R-D. L'étude de Mohnen et Dagenais¹⁰ en arrive à la conclusion qu'au Canada en 1992 chaque dollar investi par l'État était réinvesti presque totalement en R-D (0,97 \$).

La Commission reconnaît l'importance des crédits d'impôt pour la R-D pour l'économie du Québec et tout particulièrement le rôle majeur de cette mesure dans le virage nécessaire que doit prendre l'économie du Québec pour s'adapter à un nouvel environnement axé sur les connaissances et la technologie. Toutefois, l'ampleur des montants injectés dans cette mesure justifie le gouvernement de prendre tous les moyens nécessaires pour que cette aide fiscale serve à des projets ayant un maximum de retombées en termes de création d'emplois et d'investissements.

Présentement, il n'existe pas de mécanisme de suivi des différents projets bénéficiant de cette mesure fiscale ni des retombées que ces projets ont ou pourraient avoir lorsque les produits incorporant les bénéfices des résultats de la recherche qui a fait l'objet d'un crédit sont fabriqués au Québec. Le gouvernement devrait donc développer des outils favorisant de plus grandes retombées en terme de création d'emplois des activités de R-D qui se font sur son territoire.

¹⁰

Dagenais, M., Mohnen, P. (1996), « Les firmes canadiennes répondent-elles aux incitations fiscales à la recherche-développement? », CIRANO, 49 pages.

Pour optimiser le rendement des investissements gouvernementaux, l'aide fiscale doit donc être bien ciblée afin de mieux circonscrire la dépense admissible de R-D réalisée au Québec et ainsi orienter l'aide dans les domaines susceptibles de générer le maximum de retombées pour l'économie québécoise. À cet égard, la part importante de l'aide fiscale accordée par le crédit pour R-D à l'égard des technologies de l'information, particulièrement en ce qui concerne le développement des logiciels, est difficilement contrôlable, ce qui soulève des doutes sur son efficacité.

R E C O M M A N D A T I O N 1 9 :

Le gouvernement devrait à l'égard du crédit d'impôt pour la R-D :

- a) Exclure de l'aide fiscale les activités qui ne peuvent faire l'objet d'un contrôle adéquat;***
- b) Cibler les secteurs qui devraient être admissibles pour optimiser la création d'emplois au Québec;***
- c) Mettre en place un mécanisme de vérification autonome des activités de R-D qui permette de mieux cibler les dépenses qui devraient être admissibles;***
- d) S'assurer que cette opération se traduise par une réduction significative des dépenses fiscales à la R-D, notamment dans le domaine des technologies de l'information.***

Crédit d'impôt à l'égard des productions cinématographiques et télévisuelles

Le crédit d'impôt à l'égard des productions cinématographiques et télévisuelles québécoises a été instauré en 1991 pour remplacer d'autres formes d'aide fiscale destinées à ce secteur d'activités. Avec ce crédit d'impôt, le gouvernement a réussi, avec un niveau de dépense fiscale moindre, à soutenir cette industrie de manière analogue. En 1995, le gouvernement élargissait même la portée de cette mesure pour la rendre applicable aux émissions télévisuelles de type « variété » ou « magazine », et il l'a étendue aux titres multimédias en 1996.

Ce crédit, qui est basé sur les coûts de main d'oeuvre, encourage la production de films et d'émissions de télévision réalisée par des entreprises québécoises et favorise par le fait même l'emploi. Cependant, le coût de l'aide fiscale a beaucoup augmenté au fil des ans, passant de 10,7 millions de dollars en 1991 à 42,0 millions de dollars en 1994 (avec un coût estimé à plus de 50 millions de dollars pour 1995). Les productions télévisuelles et les longs métrages, incluant les téléfilms, comptent pour environ la moitié de l'aide accordée par ce crédit d'impôt. Actuellement, aucun plafond ne s'applique au montant total de l'aide fiscale qui peut être accordée par le gouvernement au cours d'une année. De plus, les recommandations faites à la Commission démontrent que de fortes pressions sont exercées pour élargir la portée de cette mesure à d'autres secteurs de l'industrie culturelle, notamment le disque et les spectacles.

TABLEAU 5.13

**CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES PRODUCTIONS CINÉMATOGRAPHIQUES ET
TÉLÉVISUELLES : ÉVOLUTION DU COÛT FISCAL**
(en millions de dollars)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ⁽¹⁾
Coût fiscal	s.o.	s.o.	10,7	27,8	24,3	42,0	50,0

(1) Préliminaire

TABLEAU 5.14

DÉCISIONS PRÉALABLES ÉMISES DE LA SODEC, 1995-1996

Type	Nombre	Coût de production (M\$)
Longs métrages incluant téléfilms	27	60,4
Co-productions	22	66,1
Productions télévisuelles	45	129,5
Documentaires	68	37,8
Émissions pour enfants	23	40,4
Variétés magazines	11	21,6
Total	196	355,8

La hausse importante du coût de cette mesure peut s'expliquer par plusieurs facteurs dont l'augmentation des productions, les restrictions dans les budgets alloués par les gouvernements à la télévision publique et la plus grande générosité de l'aide. Il n'en demeure pas moins que la véritable explosion des coûts de cette mesure nécessite des contrôles plus serrés.

Afin de mieux contrôler l'aide apportée à ce secteur et davantage cibler les activités qui doivent vraiment être encouragées, la Commission recommande de remplacer le crédit d'impôt remboursable pour les productions cinématographiques québécoises par une aide financière directe et sujette à un montant maximum. La gestion de cette aide budgétaire serait confiée à la SODEC qui verrait à élaborer des règles claires d'attribution entre l'ensemble des secteurs culturels ainsi que des critères spécifiques d'admissibilité pour les projets. Les productions cinématographiques devraient cependant continuer de bénéficier d'une aide significative.

RECOMMANDATION 20 :

Le gouvernement devrait remplacer le crédit d'impôt remboursable pour les productions cinématographiques et télévisuelles québécoises par une aide financière directe, qui permettrait de mieux cibler les secteurs culturels admissibles. La SODEC devrait élaborer une politique à cet égard.

Amortissement accéléré

Lors de la réforme fiscale fédérale de 1987, le gouvernement fédéral a resserré de manière importante les règles d'amortissement fiscal. Le taux d'amortissement linéaire de 50 % qui s'appliquait à l'égard des biens de fabrication et transformation a alors été remplacé par un taux d'amortissement de 25 % de la valeur résiduelle (ce taux a été porté à 30 % en 1992). De manière générale, le Québec harmonise sa législation à celle du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'amortissement du coût en capital pour les fins de l'impôt sur le revenu. Néanmoins, afin de rétablir l'avantage comparatif dont jouissaient les entreprises manufacturières québécoises, le gouvernement du Québec, lors du Budget 1988-1989, a introduit la mesure d'amortissement accéléré. Cette différence importante dans le régime québécois constitue à proprement parler une mesure d'aide à l'investissement.

TABLEAU 5.15

**RÉGIME FISCAL D'AMORTISSEMENT CANADIEN :
TAUX D'AMORTISSEMENT POUR LES PRINCIPALES CATÉGORIES**

Type de bien	Catégorie	Régime fédéral %	Régime québécois %	Régime ontarien %
Bâtiments et autres structures	1	4	4	4
Immobilisations matérielles non visées par une autre catégorie	8	20	20	20
Automobile, camion, tracteur, chariot élévateur	10	30	30	30
Voiture de tourisme dont le coût excède 24 000 \$	10	30	30	30
Remorque et gros camion pour le transport du fret	16	40	40	40
Ordinateur et logiciel de système ⁽¹⁾	10	30	100	30
Petit outil et logiciel d'application	12	100	100	100
Machinerie et outillage de fabrication ⁽¹⁾	43	30	100	30

(1) Au Québec, ces biens font partie de la catégorie 12 lorsqu'il s'agit de biens neufs utilisés au Québec et sont donc amortissables à 100 % dès l'année d'acquisition. Autrement, les règles d'amortissement au Québec sont les mêmes que celles en vigueur dans le reste du Canada.

La mesure d'amortissement accéléré vise essentiellement le matériel de fabrication, certains actifs informatiques ainsi que des biens intangibles tels les brevets et les licences. Si de tels biens sont utilisés au Québec, une déduction égale à 100 % du coût de ces biens est accordée dans l'année où a lieu l'acquisition. De plus, un amortissement additionnel de 25 % est accordé aux sociétés qui font des affaires dans plusieurs provinces.

TABLEAU 5.16

AMORTISSEMENT ACCÉLÉRÉ : ÉVOLUTION DU COÛT FISCAL
(en millions de dollars)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994
	s.o.	70,9	67,5	39,6	17,9	26,5

La Commission estime que cette mesure d'intervention économique remplit un rôle important en favorisant l'investissement au Québec. Ainsi, bien que l'amortissement accéléré constitue une dépense fiscale, la Commission considère qu'il ne serait pas approprié d'apporter des changements à cette mesure.

Crédit d'impôt remboursable pour pertes

Une entreprise qui subit une perte au cours d'une année d'imposition peut reporter cette perte à l'encontre de son revenu des trois années qui précèdent et des sept années qui suivent l'année de la perte. Le régime fiscal québécois prévoit toutefois qu'une PME qui subit une telle perte au cours d'une année d'imposition peut choisir d'obtenir dans l'année courante un crédit d'impôt remboursable égal à 5,75 % de cette perte. Ce crédit, pour une année, ne peut toutefois excéder un montant correspondant à trois fois le montant de la taxe sur le capital qu'elle doit payer.

Cette mesure québécoise vise notamment à permettre aux PME de pallier leurs besoins de liquidités en monnayant immédiatement leurs pertes au lieu d'avoir à les reporter à l'encontre de revenus futurs afin de pouvoir en bénéficier. Les problèmes de liquidités d'une entreprise sont généralement liés aux charges fixes qu'elle doit payer au cours d'une année, telles que la taxe sur le capital et la taxe sur la masse salariale.

La commission recommande donc que le crédit d'impôt remboursable pour pertes soit transformé en crédit servant uniquement à compenser la taxe sur le capital ainsi que la taxe sur la masse salariale payable pour l'année. Ce nouveau plafond sera plus conséquent avec la notion de charges fixes que doivent payer les PME.

R E C O M M A N D A T I O N 21 :

Le gouvernement devrait limiter la valeur du crédit d'impôt remboursable pour pertes à l'équivalent du montant à payer, au cours de l'année, à l'égard de la taxe sur le capital et de la taxe sur la masse salariale.

Taxe sur le capital : assujettissement des coopératives.

Lors du dernier Discours sur le budget, le gouvernement du Québec a assujetti les coopératives financières, essentiellement le Mouvement Desjardins, à la taxe sur le capital. Les autres coopératives sont demeurées exemptées.

Dans un souci d'équité envers les entreprises à but lucratif, le gouvernement devrait assujettir toutes les coopératives de nature commerciale à la taxe sur le capital. Cependant, le gouvernement devrait aussi tenir compte de la structure particulière des sociétés coopératives et les assujettir selon une assiette taxable qui respecterait ces particularités.

R E C O M M A N D A T I O N 22 :

Le gouvernement devrait assujettir à la taxe sur le capital, les activités de nature commerciale des coopératives tout en tenant compte de la structure particulière de ces sociétés.

5.5 MESURES SPÉCIALES DE CRÉATION D'EMPLOIS

La fiscalité est souvent utilisée de manière spécifique et ponctuelle de façon à attirer de nouveaux investissements ou pour répondre à des conditions économiques locales. Lors des audiences publiques, plusieurs propositions comportant une dimension fiscale et favorisant le développement économique du Québec ont été soumises à l'attention de la Commission. Celle-ci a jugé que plusieurs d'entre elles étaient suffisamment attrayantes, en termes de création d'emplois, pour être incluses dans ses recommandations au gouvernement.

Mesures destinées à attirer les investissements étrangers

Lors de ses travaux, la Commission s'est penchée sur des formes d'intervention susceptibles d'accroître la compétitivité du Québec lorsqu'il s'agit d'attirer de nouveaux investissements. À cette fin, plusieurs pays offrent à des investisseurs potentiels un ensemble de mesures d'aide et de concessions dont certaines sont de nature fiscale. Il y aurait donc lieu de voir si, de manière ponctuelle, le Québec pourrait se doter d'instruments analogues.

Bien que le gouvernement du Québec ait instauré certaines mesures destinées à attirer des investissements étrangers, plusieurs intervenants font état du caractère éparpillé de l'aide accordée par comparaison à d'autres juridictions où l'aide proposée prend la forme d'un engagement global donné par un seul répondant.

Pour compétitionner adéquatement à ce niveau, le Québec aurait avantage à se doter de nouveaux instruments, en s'inspirant des modèles existant ailleurs. Il faut cependant éviter que les entreprises attirées fassent concurrence aux entreprises d'ici, ce qui n'aurait pour effet de déplacer des emplois plutôt que d'en créer. À cet égard, l'exemple des centres de coordination de services de la Belgique semble particulièrement intéressant compte tenu de son caractère structurant. Cette mesure permet d'accorder un traitement fiscal préférentiel à des entreprises regroupant des activités déterminées dans un centre de coordination de services. Les activités admissibles ont trait à :

- a) la publicité;
- b) la collecte d'information;
- c) l'assurance et la réassurance;
- d) la recherche scientifique;
- e) la centralisation :
 - des activités de comptabilité, et d'administration;
 - des activités de traitement informatique;
 - des transactions financières;
 - des transactions permettant de se prémunir contre les risques de change;
 - de toute autre activité ayant un caractère auxiliaire ou préparatoire.

L'aide est accordée pour une période de 10 ans et est renouvelable le cas échéant.

Une mesure de ce type proposée à la Commission est celle des zones franches. Rappelons que la législation douanière canadienne prévoit déjà un concept d'entrepôt dédouané, où des marchandises importées peuvent entrer en franchise de droits et de formalités pour être ensuite réexportées. Ceux qui réclament des zones franches pour tel ou tel lieu désirent évidemment aller au-delà de ce concept trop limitatif.

Il est évident qu'il faut s'engager sur ce terrain avec prudence. Il ne s'agit pas de créer ici des « maquiladoras » où nos législations du travail ne s'appliqueraient pas. Il ne s'agit pas non plus de créer des endroits où il serait possible de bénéficier des services publics sans en payer le coût sous forme d'impôts et taxes. Il faut éviter enfin d'aider des entreprises étrangères à concurrencer les entreprises d'ici.

La Commission croit donc qu'il faut cibler le projet d'implantation de zones franches au Québec sur les entreprises qui recherchent des facilités de transit à travers l'Amérique du Nord. Le gouvernement du Québec doit s'entendre avec le gouvernement du Canada sur les modalités de mise en oeuvre des zones franches dans les meilleurs délais. Pour accélérer la démarche, la Commission recommande de procéder avec un projet pilote dans la région de Montréal (Mirabel).

RECOMMANDATION 23 :

Le gouvernement devrait élaborer des propositions globales de mesures incitatives, incluant une aide fiscale particulière, pour attirer au Québec des entreprises oeuvrant dans des domaines d'activités spécialisées bénéficiant principalement à des entreprises internationales ou encore à des entreprises étrangères offrant des services spécialisés, en s'appuyant sur des critères s'inspirant du modèle belge. Le gouvernement devrait également examiner la possibilité d'implanter des zones franches au Québec en favorisant, dans un premier temps, un projet pilote à Mirabel.

Le partage du temps de travail

Lors des audiences publiques, des intervenants se sont dits favorables à des mesures de réduction du temps de travail pour favoriser la création d'emplois. Ils ont par ailleurs souligné le fait qu'une telle approche rencontrait de sérieuses difficultés, car elle obtenait difficilement l'adhésion des employés et des employeurs.

Du côté des employés, le principal problème provient de la baisse des revenus qui accompagne une réduction du temps de travail, ce qui se traduit inévitablement par une baisse de leur niveau de vie. Pour les entreprises, une telle mesure ne reçoit pas un accueil très favorable, non seulement en raison des coûts qu'elle leur fait supporter, mais également pour des motifs reliés à la réorganisation du travail, surtout s'il s'agit d'une approche volontariste. Elles craignent notamment que les salariés se voient reconnaître des droits qui accroissent leurs problèmes organisationnels, par exemple le refus de faire des heures supplémentaires ou encore le paiement de ces heures en congé plutôt qu'en argent, etc.

De plus, on souligne que l'économie provenant d'une baisse des coûts de rémunération peut ne pas correspondre à la réduction du nombre d'heures si les avantages sociaux (régime de retraite, assurance, etc.) reliés à ces heures ne sont pas modifiés.

La Commission est très consciente des difficultés soulevées mais, sans vouloir les minimiser, elle considère que la formule du partage du temps de travail peut constituer une avenue intéressante de création d'emplois. Toutefois, le succès d'une telle formule repose sur l'adhésion qu'elle suscitera auprès des employeurs et des employés. Les commissaires ont eu de nombreuses discussions relativement à la forme d'aide que devrait privilégier le gouvernement. Ils sont par ailleurs conscients que toute la question du partage du temps de travail est traitée par plusieurs autres intervenants dans différents comités ou forums. La Commission a tout de même tenu à présenter dans l'encadré qui suit une illustration d'une forme d'aide qui pourrait être envisagée.

Illustration d'une aide aux entreprises et aux salariés participant à un programme de réduction du temps de travail

Les avantages s'appliqueraient lorsqu'il y a une entente sur un programme de réduction du temps de travail (RTT) agréé par la SQDM (Société québécoise de développement de la main-oeuvre).

- a) Pour l'employeur, un congé de contributions au FSS (Fonds de services de santé) pendant trois ans pour tout nouvel emploi créé dans le cadre d'un programme agréé de RTT.
- b) Pour le salarié, une aide financière correspondant à 25 % de la réduction des revenus annuels résultant d'un programme agréé de RTT, pour un maximum de trois ans. Cette aide sera réduite par les montants provenant de tout autre revenu de travail.

Ces avantages financiers seraient accordés lorsque le syndicat et l'employeur conviennent d'une entente de réduction du temps de travail qui fait passer la semaine de travail de 40 à 36 heures.

Ce programme, agréé par la SQDM, permettrait la création de 20 nouveaux postes de travail. L'entreprise et les salariés auraient droit aux avantages fiscaux qui suivent :

- a) L'employeur serait exempté de toutes contribution au FSS pour la période où ces nouveaux emplois resteront en place; jusqu'à un maximum de trois ans. Cela représente une économie de 4,26 % (taux actuel) sur la masse salariale annuelle pour les 20 salariés pendant trois ans sur la base d'un salaire annuel de 36 000 \$, cela représente une économie annuelle de 30 672 \$.
- b) Le salarié bénéficie d'une aide financière correspondant, par exemple, à 25 % de la réduction du revenu par rapport à l'année de référence.

Exemple :

Revenu annuel pour l'année de référence	
20,00 \$/heure pour 2 000 heures :	40 000 \$

Revenu annuel pour la première année de RTT	
20,00 \$/heure pour 1 800 heures :	36 000 \$

Réduction du revenu annuel :	4 000 \$
------------------------------	----------

Le salarié recevrait une aide financière de $25 \% \times 4\,000 \$ = 1\,000 \$$

Si ce salarié recevait d'autres revenus de travail (autres que son emploi principal) pour un montant de 1 000 \$, le salarié recevrait $25 \% \times 3\,000 \$ = 750 \$$.

RECOMMANDATION 24 :

Le gouvernement devrait confier à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre le mandat de développer une mesure de partage du temps de travail. Le financement de cette expérience devrait être assuré par une enveloppe financière prédéterminée sur une période de 3 ans.

L'économie sociale

Les modifications à la fiscalité québécoise doivent s'articuler autour de l'objectif de favoriser la création d'emplois. Voilà un message que la population a tenu à transmettre à la Commission tout au long de ses audiences. À cet égard, et tel que plusieurs intervenants l'ont fait valoir, l'économie sociale apparaît à la Commission comme un secteur où le potentiel de création d'emplois est très prometteur malgré qu'il soit sous développé.

Le concept d'économie sociale

On peut qualifier l'économie sociale comme l'ensemble des activités économiques qui ne sont offertes ni par le secteur privé ni par l'État. En fait, il s'agit d'activités qui visent avant tout la satisfaction de besoins individuels ou sociaux ainsi que la création d'emplois, plutôt que la réalisation d'un profit, et qui sont offerts par des organismes initiés et contrôlés par les citoyens. Par exemple, il s'agit des activités qui visent à répondre aux besoins à domicile des personnes en perte d'autonomie, aux besoins des familles à l'égard des services de garde, aux besoins des chercheurs d'emplois ou à ceux des citoyens en regard de l'amélioration de leur qualité de vie, en passant par des projets environnementaux, éducatifs ou culturels.

La Commission est d'avis que le gouvernement doit accorder une pleine reconnaissance à ce secteur de l'activité économique et lui fournir les outils nécessaires à son développement et à son maintien. En effet, le Québec ne peut pas se permettre de négliger un secteur qui est susceptible de fournir de nombreux emplois à ses citoyens, surtout si ces emplois sont voués au mieux-être des individus et des collectivités. Il faut cependant signaler que le congé fiscal de trois ans pour les nouvelles entreprises, qui couvre les trois principales assiettes d'imposition, devrait être d'une aide précieuse pour soutenir le démarrage d'entreprises dans ce secteur.

La Commission croit toutefois qu'un soutien plus particulier de l'État s'avère nécessaire car le développement de la demande, autant que de l'offre, dans ce secteur fait face à des obstacles :

- du côté de la demande de services reliés à l'économie sociale, les personnes susceptibles d'avoir recours aux services rendus à l'intérieur d'un tel cadre ont souvent une faible capacité de payer;
- du côté de l'offre des services reliés à l'économie sociale, plusieurs hésitent à s'engager à offrir des services dans un secteur où la rentabilité n'apparaît pas évidente ou suffisante, ou encore parce qu'ils ne connaissent pas les besoins d'une communauté pour les services en question. De plus, le manque de structuration de l'offre fait en sorte que les services disponibles ne sont pas suffisamment connus tout en étant d'une qualité inégale.

Un soutien de l'État pour le développement de l'économie sociale permettrait de favoriser la création d'emplois tout en assurant aux citoyens un accès à des services de qualité sans que l'État ait lui-même à rendre ces services.

R E C O M M A N D A T I O N 2 5 :

Le gouvernement devrait accorder une aide financière en vue de développer, de soutenir la demande et de favoriser la structuration de l'offre dans le domaine de l'économie sociale. À cet égard, la mise en place prochaine du chèque emploi service devrait être orientée en priorité pour favoriser la structuration de l'offre.

5.6 LA MISE EN PLACE D'UNE CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ SOCIALE POUR LA CRÉATION D'EMPLOIS

Les difficultés financières que vit présentement le gouvernement du Québec, et qui l'ont contraint à prendre des mesures draconiennes pour y faire face, ne doivent pas pour autant réduire celui-ci à l'impuissance face à une situation qui requiert son intervention. Présentement, l'économie québécoise a besoin d'oxygène pour lui permettre de répondre aux attentes des sans-travail. Les mesures mises de l'avant pour corriger cette situation devraient être bénéfiques pour plusieurs d'entre eux, mais il y aura malheureusement trop de laissés pour compte.

La Commission constate que la crise de l'emploi frappe plus durement les individus ayant une expérience limitée du marché du travail et ceux qui sont à la recherche d'un premier emploi. En l'absence de mesures appropriées, non seulement ces individus risquent de payer un prix très élevé mais c'est toute la société qui supportera le coût de son inaction. C'est l'avenir du Québec qui est en cause dans la mesure où ce sont les jeunes qui se retrouvent en majorité dans ce groupe de laissés pour compte. Ils représentent notre espoir et notre devenir comme société. La Commission juge qu'il s'agit là d'un problème qui requiert une intervention d'urgence, mais elle reconnaît également que l'État seul n'est pas en mesure de relever un tel défi.

Lors des audiences publiques, plusieurs intervenants en sont arrivés au même constat et ils ont signalé aux commissaires que le Québec dispose des ressources pour lui permettre de redresser les situations les plus critiques en autant que toutes les Québécoises et tous les Québécois acceptent de collaborer et de mettre l'épaule à la roue. C'est dans les moments de grandes difficultés que la population fait preuve d'une solidarité et d'une générosité qui alimentent les espoirs les plus grands.

La Commission considère que les difficultés que rencontrent les jeunes pour accéder au marché de l'emploi sont telles qu'il faut faire de l'emploi une priorité. Ce problème requiert une intervention énergique qui, vu son caractère d'urgence, exige que l'on fasse appel à la solidarité de toute la population du Québec. Pour relever le défi de l'emploi, la Commission recommande de lever une « contribution de solidarité sociale ». Cette contribution aurait les caractéristiques suivantes :

1. Tous les résidents québécois âgés de 18 ans et plus, dont le revenu excède le seuil d'imposition nulle, devront verser une contribution forfaitaire, hebdomadaire ou mensuelle, selon la catégorie de revenus à laquelle ils appartiennent :

Du seuil d'imposition nulle à 20 000 \$: 1 \$ / mois = 12 \$ / an

de 20 001 \$ à 50 000 \$: 1 \$ / sem. = 52 \$ / an

50 001 \$ et plus : 2 \$ / sem. = 104 \$ / an

2. Tous les résidents québécois, qu'ils soient assujettis ou non à la contribution forfaitaire, pourront également contribuer à ce fonds sur une base volontaire. Seule cette contribution volontaire sera admissible au calcul du crédit d'impôt pour don.
3. Tous les employeurs (privés ou publics) devront verser une contribution équivalente à celle exigée de leurs employés.
4. Les institutions financières, reconnues selon la Loi de l'impôt sur les impôts, seront appelées à contribuer un montant équivalent au double de celui exigé de leurs employés.
5. Cette contribution sera perçue sur une période fixe de 3 ans et elle pourra être versée à l'avance.

Les fonds recueillis, évalués à 240 millions de dollars par an, serviraient au financement des mesures de création d'emplois qui pourraient être retenues lors du Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996, tout en s'assurant que la priorité soit accordée à l'emploi chez les jeunes.

Le gouvernement devrait faire rapport à l'Assemblée nationale sur une base annuelle sur l'utilisation des fonds. Il devrait également mettre sur pied un comité aviseur formé de participants au Sommet. La vérification de la gestion serait confiée au Vérificateur général qui en traiterait de façon plus spécifique dans son rapport. La mise en oeuvre des projets retenus serait sous la responsabilité du gouvernement.

La participation du fonds au financement de projets se terminerait dans l'année suivant la date de terminaison de la contribution obligatoire des citoyens. Les montants non utilisés seraient affectés au remboursement de la dette. Si le gouvernement jugeait nécessaire de prendre le relais dans le financement de certains projets, il devrait le faire dans le cadre de son budget régulier.

La Commission recommande que le ministre des Finances soumette cette proposition aux participants au Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996 pour qu'ils puissent en évaluer la pertinence et l'acceptabilité et en recommander l'adoption au gouvernement s'il y a lieu.

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande au ministre des Finances que la proposition de contribution de solidarité sociale présentée dans ce rapport soit soumise aux participants du Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996 afin qu'ils en évaluent la pertinence et l'acceptabilité. Dans la mesure où ils endossent cette proposition, la Commission recommande que ces participants identifient les mesures de création d'emplois qui pourraient être financées par une telle contribution, en accordant la priorité à l'emploi chez les jeunes.

6. LA FISCALITÉ COMME INSTRUMENT DE RÉPARTITION DE LA RICHESSE

6.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS

La fiscalité constitue un important levier de répartition de la richesse entre les diverses catégories de contribuables. Or, un très grand nombre de ceux qui ont témoigné devant la Commission considère le régime fiscal inéquitable envers telle ou telle catégorie de citoyens.

Cette situation menace sérieusement l'équilibre social. En effet, si la population juge que la fiscalité est inéquitable, on peut penser que plusieurs seront tentés de se faire justice eux-mêmes par la fraude et l'évasion fiscale. Il y a donc lieu de se demander dans quelle mesure il est possible d'améliorer la situation.

Plusieurs aspects concernant l'équité du régime fiscal soulèvent des interrogations dans la population. Il s'agit de l'effort exigé de la classe moyenne, pour laquelle s'applique plus particulièrement la recommandation de la Commission d'accorder une priorité à la réduction du fardeau fiscal après l'atteinte de l'équilibre budgétaire. D'autres interrogations sont soulevées concernant l'effort exigé des mieux nantis, les dépenses fiscales accessibles aux particuliers, l'effort exigé des particuliers à bas revenu, ainsi que le traitement fiscal à l'égard des travailleurs autonomes, des enfants à charge et des conjoints. Chacun de ces aspects sera traité dans les sections qui suivent. La dernière section traitera de l'impact de la fiscalité sur le développement durable.

6.2 L'EFFORT EXIGÉ DES PARTICULIERS À PLUS HAUT REVENU

A) Préoccupations des citoyens

De l'avis de nombreux citoyens et organismes, la contribution des mieux nantis au financement des services publics doit être augmentée. Ils trouvent que ceux-ci ne font pas leur juste part et que les mieux nantis bénéficient de beaucoup de moyens pour réduire leurs impôts, notamment par une utilisation abusive des dépenses fiscales. Bref, on a dit à la Commission qu'on pouvait et devait aller en chercher plus chez ceux dont les revenus sont plus élevés.

D'autres citoyens ont affirmé le contraire. Ils ont soutenu que le régime fiscal québécois était plus lourd pour les particuliers à plus haut revenu que celui de nos voisins et concurrents. D'après eux, cet état de fait aurait entraîné le départ d'un grand nombre d'entre eux qui, maintenant, ne contribuent plus du tout ni au financement des services publics québécois ni à la création d'emplois parce qu'ils ne vivent plus ici. Ces taux élevés de taxation feraient en même temps fuir des investisseurs potentiels.

B) Problématique et faits pertinents

La contribution exigée des particuliers à plus haut revenu

Des appréciations aussi divergentes de la réalité ont incité la Commission à approfondir cette question.

La contribution fiscale des particuliers à plus haut revenu au Québec est significative. Comme le montre le tableau suivant, les contribuables dont le revenu total est de 50 000 \$ par année ou plus paient 42 % du total de l'impôt sur le revenu des particuliers alors qu'ils ne représentent que 9 % des contribuables. Quant à ceux dont le revenu est de 100 000 \$ ou plus, ils paient 12 % de l'impôt sur le revenu des particuliers tout en ne représentant que 1 % des contribuables.

TABLEAU 6.1

**NOMBRE DE CONTRIBUABLES, REVENU TOTAL ET IMPÔT À PAYER
SELON LA TRANCHE DE REVENU TOTAL
Année d'imposition 1993**

Tranche de revenu total	Nombre de contribuables		Revenu total		Impôt à payer		Taux moyen d'imposition
	Nombre	%	M\$	%	M\$	%	%
Moins de 20 000 \$	2 541 072	54	22 049	20	835	7	4
De 20 000 \$ à 50 000 \$	1 709 612	36	54 504	49	6 177	51	11
De 50 000 \$ à 100 000 \$	383 829	8	24 226	22	3 625	30	15
100 000 \$ ou plus	54 004	1	9 539	9	1 468	12	15
Total	4 688 517	100	110 316	100	12 105	100	11

Sources : Ministère du Revenu et ministère des Finances du Québec.

Ces données démontrent que la possibilité de prélever des revenus additionnels significatifs en augmentant la contribution des mieux nantis est limitée. Elle l'est d'autant plus que la proportion que représentent les contribuables québécois gagnant plus de 100 000 \$ par année dans le total canadien est tombée de 23,4% en 1973 à 17,4 % en 1982 et est demeurée sensiblement au même niveau depuis lors. Pendant ce temps, la proportion du Québec dans l'ensemble des contribuables se maintenait autour de 25 %.

La mobilité des contribuables à plus haut revenu : une contrainte importante

Les contribuables à plus haut revenu constituent des contribuables à mobilité relativement élevée. Ces contribuables sont sensibles à un ensemble de facteurs de localisation parmi lesquels la fiscalité et la qualité des services publics occupent une place importante.

À cet égard, une étude publiée par le ministère des Finances¹¹ du Québec démontre que la situation des particuliers vivant à Montréal est généralement plus avantageuse que dans les autres agglomérations urbaines ayant fait l'objet de l'étude, dont Toronto, Vancouver, Boston et New York. Les écarts enregistrés au niveau de la fiscalité, incluant les écarts au niveau des impôts fonciers, se trouvent souvent compensés par d'autres éléments du coût de la vie, en particulier pour les États-Unis en matière de coût des soins de santé.

Il n'en demeure pas moins que la possibilité d'accroître la contribution des mieux nantis au financement des services publics est limitée par leur mobilité : il y a un danger qu'une hausse de leur fardeau fiscal se traduise par un effritement de leur volonté à partager avec le reste de la société.

En ce sens, il est absolument nécessaire de comparer leur situation avec celles des mêmes contribuables dans les régions avoisinantes. Nous examinerons à cet effet l'évolution au cours des dernières années, puis nous analyserons la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui.

Le Québec a réduit la contribution des mieux nantis, mais pas autant que le reste de l'Amérique du Nord

Au cours des années quatre-vingt, on a assisté à une baisse généralisée des taux marginaux d'imposition pour les classes de revenus les plus élevées en Amérique du Nord. Le mouvement fut lancé par les États-Unis, qui a baissé ses taux marginaux maximum de 72 % en 1978 à 43 % en 1993, une baisse de 24 points de pourcentage accompagnée d'une réduction de plusieurs dépenses fiscales. Au Québec, le taux marginal maximum d'imposition du revenu a été réduit de 16 points de pourcentage au cours de la même période (de 69 % à 53 %).

Pendant la même période, l'Ontario réduisait ses taux marginaux maximum d'imposition de 62 % à 53 %, de sorte qu'il sont aujourd'hui au même niveau qu'au Québec. Précisons toutefois que cette province a annoncé qu'elle allait prochainement réduire de façon substantielle ces taux.

La politique québécoise de réduire le taux marginal applicable aux mieux nantis a fait l'objet de sévères critiques. Le fait de savoir qu'elle s'inscrivait à l'intérieur d'une tendance généralisée en Amérique du Nord permet toutefois de mieux comprendre la politique suivie.

¹¹ Ministère des Finances du Québec, *La fiscalité des particuliers et le coût de la vie. Comparaison entre Montréal et différentes villes nord-américaines*, mai 1994.

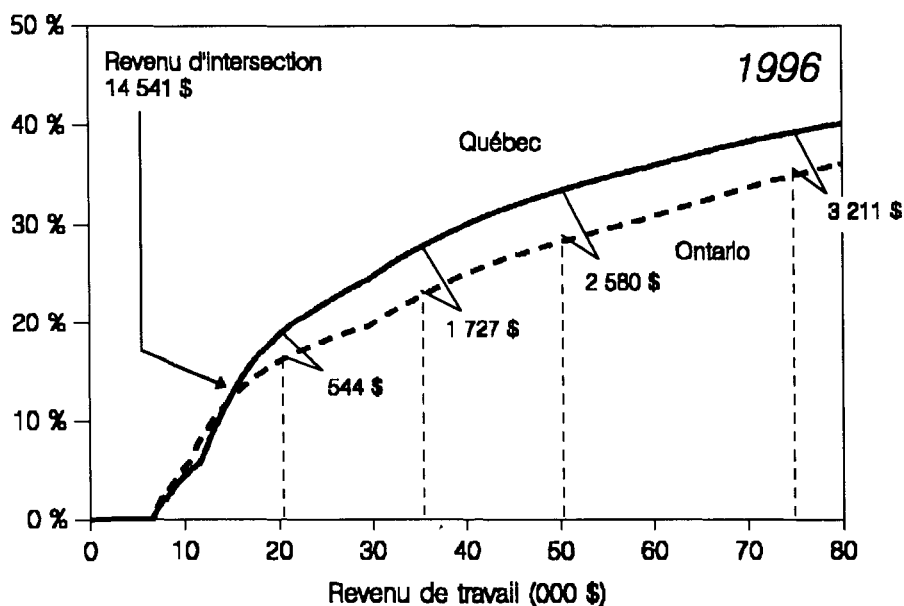
En 1996, le Québec exige plus des mieux nantis que le reste de l'Amérique du Nord

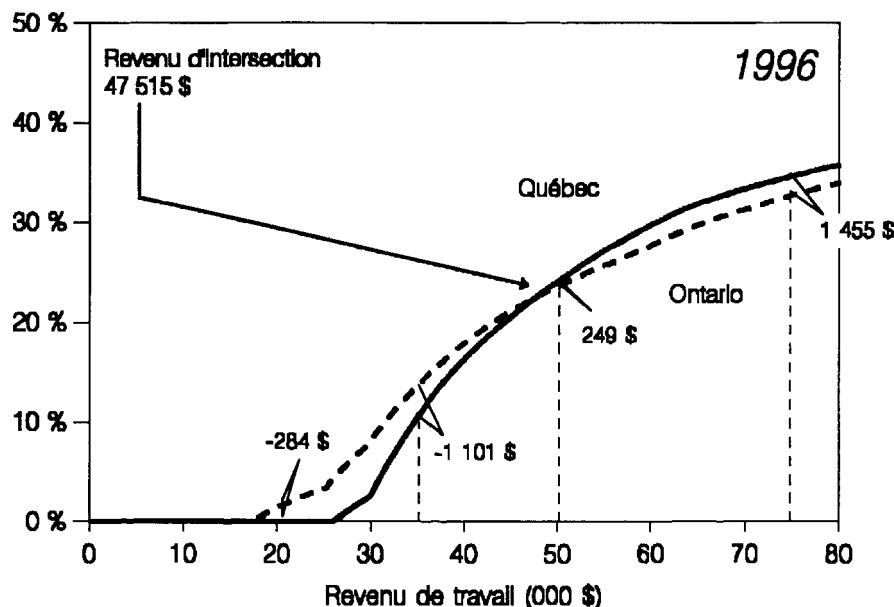
À la suite de tous ces mouvements, il est important de se demander quelle est la situation aujourd'hui au Québec par rapport au reste de l'Amérique du Nord. Les graphiques qui suivent permettent d'illustrer à quel point les contribuables à plus haut revenu paient plus d'impôt sur le revenu au Québec qu'en Ontario. Par exemple, un célibataire gagnant 75 000 \$ par année paie 3 211 \$ de plus qu'en Ontario; un couple avec deux enfants et le même revenu paie 1 455 \$ de plus.

À des revenus inférieurs, la situation est différente : il est possible de payer moins d'impôts au Québec. En effet, un célibataire paie moins d'impôts au Québec qu'en Ontario si son revenu est inférieur à 14 541 \$. Pour un couple avec deux enfants, le seuil se situe à 47 515 \$, ce qui reflète la politique québécoise d'appui aux familles. Dans les deux cas, il n'en reste pas moins que le régime québécois s'avère nettement plus progressif que celui de l'Ontario. Le constat est analogue par rapport aux autres provinces et aux états américains.

GRAPHIQUE 6.1

TAUX D'IMPOSITION COMPARAISON QUÉBEC - ONTARIO CÉLIBATAIRE VIVANT SEUL



GRAPHIQUE 6.2**TAUX D'IMPOSITION COMPARAISON QUÉBEC - ONTARIO
COUPLE AYANT DEUX ENFANTS DE 6 À 11 ANS****C) Une stratégie pour accroître l'équité sans toucher à la table des taux d'imposition**

Le régime d'imposition du revenu du Québec est le plus progressif de tous ceux existant en Amérique du Nord. La Commission est d'avis qu'il serait mal avisé d'accentuer cette caractéristique du régime fiscal québécois, afin de ne pas accroître l'écart de fardeau fiscal des contribuables à plus haut revenu du Québec par rapport aux régions avoisinantes. En ce sens, les suggestions à l'effet d'accroître les taux marginaux supérieurs d'imposition ou de créer de nouveaux paliers d'imposition ne devraient pas être retenues.

Cependant, il serait tout aussi mal avisé de faire abstraction des reproches que beaucoup de citoyens adressent au gouvernement au chapitre de la contribution des mieux nantis.

Si l'équité verticale du régime ne doit pas être modifiée, son équité horizontale peut l'être. En effet, les contribuables à haut revenu utilisent plus que les autres les dépenses fiscales : plusieurs d'entre eux réussissent ainsi à réduire significativement leur contribution fiscale. C'est ainsi que les contribuables dont le revenu excède 100 000 \$ versent en moyenne 15 % de leur revenu en impôt sur le revenu au Québec, soit un taux identique à celui versé entre 50 000 \$ et 100 000 \$ et pas beaucoup plus élevé que le taux de 12 % versé en moyenne entre 20 000 \$ et 50 000 \$. C'est pourquoi la Commission a procédé à une analyse minutieuse des dépenses fiscales accessibles aux particuliers. Des resserrements importants lui apparaissent possibles

dès maintenant et il semble bien que d'autres pourraient être effectués encore dans l'avenir. La section 6.3 présente les propositions de la Commission à cet égard.

Par ailleurs, il apparaît à de nombreux citoyens qu'une taxation différenciée des biens de luxe pourrait augmenter la contribution des mieux nantis au financement des services publics sans comporter autant de problèmes qu'un accroissement des taux marginaux d'imposition.

R E C O M M A N D A T I O N 27 :

Le gouvernement devrait adopter à l'égard des contribuables à plus haut revenu une stratégie qui comporterait les trois volets suivants :

- a) statu quo sur les taux marginaux d'imposition;***
- b) taxation accrue de certains biens de luxe;***
- c) resserrement des dépenses fiscales accessibles aux particuliers.***

Taxation accrue de certains biens de luxe

La plupart des pays du monde imposent des taxes particulières sur des biens de luxe tels que les bijoux, les parfums, etc. Après étude de la question, cependant, la Commission considère que, si le Québec s'y engageait seul au Canada, la taxation différenciée de ces biens engendrerait des problèmes de contrôle importants et des coûts d'administration disproportionnés par rapport aux rentrées fiscales qui en découleraient. Il en est ainsi parce qu'il n'est pas facile de contrôler le commerce de ces biens entre les diverses provinces.

Il existe par contre un bien que le Québec pourrait plus facilement taxer sans avoir de problème de contrôles avec les ventes interprovinciales, ce sont les véhicules de luxe. En effet, la procédure d'immatriculation fait en sorte qu'il n'est pas possible d'acheter un véhicule dans une autre province et de s'en servir au Québec sans payer les taxes applicables au Québec à l'égard d'un tel véhicule.

R E C O M M A N D A T I O N 28 :

Le gouvernement du Québec devrait convenir avec les gouvernements au Canada de procéder à une augmentation de la taxation des biens de luxe. Compte tenu des délais inhérents à une telle approche, le gouvernement du Québec doit immédiatement confirmer son intérêt pour une telle réforme en imposant un droit d'immatriculation plus élevé sur les véhicules de luxe qui tiendrait compte notamment de leur cylindrée.

6.3 RESSERREMENT DES DÉPENSES FISCALES ACCESSIBLES AUX PARTICULIERS

Comme on l'a vu précédemment, la Commission recommande au gouvernement de mieux encadrer le processus d'approbation des dépenses fiscales. On peut penser que des resserrements significatifs en découleront pour les particuliers.

Sans attendre les résultats de cette réforme, la Commission a procédé à une analyse attentive des dépenses fiscales les plus importantes à l'égard des particuliers. Il en ressort qu'un certain nombre d'entre elles peuvent immédiatement faire l'objet d'un resserrement ou d'une élimination.

TABLEAU 6.2

LISTE ET COÛT DES DÉPENSES FISCALES ACCESSIBLES AUX PARTICULIERS POUR LESQUELLES DES RESSERREMENTS OU L'ABOLITION SONT SUGGÉRÉS (1993)

(en millions de dollars)

Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR)	1023
Régimes de pension agréée (RPA)	1982
Inclusion partielle des gains en capital	194
Exonération à vie de 500 000 \$ des gains de capital sur les biens agricoles	62
Exonération à vie de 500 000 \$ des gains de capital sur les actions de petites entreprises	333
Dépenses effectuées pour gagner un revenu de placement	78
Déduction pour frais de représentation	17
Crédit d'impôt pour dons de bienfaisance	89
Réduction du taux de la taxe sur les carburants dans certaines régions	80 ⁽¹⁾

(1) Coût pour 1995.

Déduction pour les REÉR et les RPA

Si on excepte les crédits d'impôt pour personnes à charge, les dépenses fiscales les plus importantes concernent celles qui aident les travailleurs à épargner en vue de leur retraite. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'un report d'impôt, la dépense fiscale à ce titre totalise 3 milliards de dollars pour le Québec en 1993. On comprend donc que plusieurs propositions de resserrement aient été soumises à la Commission en ce domaine.

Deux grandes approches ont été suggérées. La première consiste à réduire le plafond de cotisation annuelle qui est actuellement de 13 500 \$. La seconde consiste à limiter à 75 % les déductions admises à l'impôt, pour les REÉR comme pour les RPA, quitte à imposer les retraits à 75 % par la suite.

Rappelons d'abord que le régime fiscal facilite l'accumulation de l'épargne en vue de la retraite :

- en accordant une déduction fiscale aux particuliers qui versent des cotisations dans un véhicule d'épargne-retraite (régime enregistré d'épargne-retraite « REÉR », régime de pension agréé « RPA », régime de participation différée aux bénéfices);
- en exemptant d'impôt les revenus de placements qui s'accumulent dans les véhicules d'épargne-retraite.

Il y a lieu de noter qu'à revenu de travail égal, le régime actuel d'aide fiscale à l'épargne-retraite offre les mêmes avantages, que le travailleur épargne pour sa retraite au moyen d'un fonds de pension ou d'un REÉR. L'un des problèmes les plus importants que poserait une modification au REÉR serait de préserver l'équité entre des travailleurs qui ont les mêmes gains de travail, mais qui n'ont pas nécessairement accès aux mêmes véhicules d'épargne-retraite.

Une autre difficulté provient cependant de l'harmonisation entre les régimes fédéral et québécois d'incitation à l'épargne en vue de la retraite. C'est le gouvernement fédéral qui gère présentement l'admissibilité des régimes et des déductions permises. En plus de complexifier le régime, l'introduction de règles particulières au Québec accroîtrait les coûts de l'administration fiscale.

Notons de plus que ces régimes de retraite privés sont complémentaires aux régimes publics (régime de rentes du Québec ou de pension du Canada et régime fédéral de sécurité de la vieillesse). On ne peut pas penser modifier substantiellement l'un sans évaluer les conséquences sur les autres. Il appartiendra aux gouvernements de procéder aux analyses requises.

Par ailleurs, les règles fiscales permettant à un REÉR ou à un RPA de détenir jusqu'à 20 % de son portefeuille à l'extérieur du Canada ont été critiquées du fait que cette épargne n'est pas canalisée vers la création d'emplois au Québec ou le financement de la dette publique et du fait que ces règles pourraient même être contournées. Soulignons à cet effet que les placements effectués à l'étranger par les caisses de retraite en fiducie canadienne en 1994 atteignaient près de 40 milliards de dollars. On sait que ces règles ont pour but de s'assurer que le rendement sur l'épargne sera suffisant pour garantir un revenu de retraite adéquat. Elle sont donc le résultat d'un compromis entre deux objectifs qui peuvent être plus ou moins contradictoires :

- soit, maximiser le rendement de l'épargne qui s'accumule en franchise d'impôt;
- soit, accroître les capitaux disponibles au Canada pour y favoriser les investissements et le financement de la dette publique.

Compte tenu que le problème de chômage observé au Québec ne peut s'expliquer par un manque de disponibilité de capital de risque, un resserrement de ces règles aurait peu d'effet sur la performance de l'économie. De plus, ces normes de placement ont été établies par le gouvernement fédéral, et il pourrait être difficile pour le gouvernement du Québec d'y ajouter des restrictions additionnelles.

RECOMMANDATION 29 :

Le gouvernement de Québec et le gouvernement fédéral devraient évaluer ensemble divers scénarios possibles pour limiter le coût des dépenses fiscales relatives aux REÉR et aux RPA. Ils devraient également évaluer l'impact de la limite de 20 % sur le contenu étranger des placements ainsi que les mesures de contrôle de cette limite.

Imposition des gains en capital

Parmi les dépenses fiscales les plus critiquées, on retrouve l'imposition partielle des gains de capitaux et l'exonération de 500 000 \$ du gain en capital sur les fermes et les actions de petites entreprises.

Le taux d'inclusion des gains en capital est actuellement de 75 %. On justifie parfois ce taux d'inclusion partielle par le fait qu'une partie du gain en capital est attribuable à l'effet de l'inflation et non à une augmentation réelle de valeur, de sorte qu'elle ne devrait pas être taxée. De plus, on soutient également que l'inclusion partielle permet d'éviter une double taxation des revenus entre la société et son ou ses actionnaires et constitue un des éléments de la politique fiscale du gouvernement visant à encourager les contribuables à investir et, de ce fait, à soutenir la croissance économique.

La Commission estime que ces arguments ne sont que partiellement fondés. La composante inflation qui se retrouve dans un gain de capital se retrouve aussi dans les intérêts et les autres revenus de placement, ce qui n'empêche pas le gouvernement de les taxer complètement. Par ailleurs, il est loin d'être évident que l'exonération partielle du gain en capital serve la croissance économique : elle ne permet pas de distinguer les investissements productifs des investissements purement spéculatifs, ni de distinguer entre les investissements réalisés ici plutôt qu'à l'étranger.

De l'avis de la Commission, c'est le principe de l'équité qui doit prévaloir en ce domaine : tous les revenus, que ce soit des revenus d'emploi, des revenus d'entreprise, des revenus de biens (loyers, intérêts, dividendes) ou des gains en capital, devraient, sauf exception, avoir un traitement fiscal comparable. En corollaire, les pertes de capital devraient être pleinement déductibles.

Il y aurait cependant un grand avantage à ce que le Québec ne soit pas la seule province au Canada à procéder à ce changement : un taux supérieur au Québec amènerait des contribuables à réaliser leurs gains à l'extérieur du Québec et nous perdriions une partie du rendement fiscal de cette mesure. Compte tenu cependant des problèmes d'équité liés à l'inclusion partielle des gains en capitaux, la Commission croit que le Québec doit immédiatement prendre l'initiative du changement en cette matière.

R E C O M M A N D A T I O N 3 0 :

Le gouvernement devrait taxer à 100 % les gains en capital, rendre pleinement déductibles les pertes en capital et se donner comme mandat de le faire en coordination avec le gouvernement fédéral.

Les objectifs poursuivis par l'exemption de 500 000 \$ du gain en capital sur les fermes et les PME sont nombreux. Principalement, elle vise à permettre l'accumulation d'un capital de retraite aux agriculteurs et aux propriétaires de petites entreprises qui réinvestissent généralement la majorité de leur revenu dans l'entreprise mais peuvent toucher un important revenu sous forme de gains en capital lors de l'aliénation des actifs qu'ils possèdent. Elle encourage aussi la prise de risque et l'investissement dans les entreprises agricoles et crée un climat plus propice à l'obtention de capitaux par les entreprises. De plus, elle encourage la mise sur pied de nouvelles entreprises et aide les petites entreprises à prendre de l'expansion. Enfin, cette mesure facilite le transfert entre les générations de l'avoir familial.

La Commission reconnaît la situation particulière des agriculteurs et des actionnaires de petites entreprises ainsi que le rôle important que joue l'exemption de 500 000 \$ comme mesure de remplacement au RPA et au REÉR. Toutefois, étant donné le coût important de cette mesure, la Commission recommande au gouvernement de mieux baliser cette exemption afin qu'elle profite à ceux qui ont consacré la plus grande partie de leur vie à leur entreprise.

R E C O M M A N D A T I O N S 3 1 :

Le gouvernement du Québec devrait mieux baliser l'exemption de 500 000 \$ de gains en capital sur les fermes et les PME en s'inspirant des avenues suivantes :

- a) accorder un montant d'exemption annuel qui se cumulerait en fonction du nombre d'années de propriété de l'entreprise; ou***
- b) accorder la possibilité de transférer le gain dans un REÉR équivalant à un montant annuel maximal multiplié par le nombre d'années de propriété.***

Dépenses effectuées pour gagner un revenu de placement

Les dépenses effectuées pour gagner un revenu de placement constituent une autre dépense fiscale d'importance qui pourrait faire l'objet d'un resserrement majeur.

Les intérêts et autres frais financiers, tels les honoraires de conseillers en placement et le coût de location d'un coffret de sûreté engagés pour gagner un revenu de placement, sont présentement déductibles dans le calcul du revenu d'un contribuable. La Commission est d'avis que, parmi ces frais, seuls les frais d'intérêt devraient être déductibles.

RECOMMANDATION 32 :

Le gouvernement devrait modifier la fiscalité pour que les dépenses engagées pour gagner un revenu de placement ne soient plus déductibles dans le calcul du revenu d'un contribuable, à l'exception des dépenses d'intérêt.

Les frais de représentation

Cette perception d'iniquité est également alimentée par le traitement fiscal réservé aux frais de représentation. Dans la mesure où il s'agit d'une véritable dépense d'affaires, un travailleur autonome comme une entreprise peuvent déduire leurs frais de représentation dans le calcul de leur revenu. Cependant, ces frais peuvent également constituer un moyen permettant d'échapper à l'impôt. Les formes que peut prendre ce type d'évasion fiscale sont diverses : gonflement des factures de repas, achat de billets de spectacles à des fins purement personnelles, etc. Aussi, le régime actuel impose des restrictions à cette déduction. Ces restrictions sont doubles : d'abord, le montant qui est admissible en déduction est limité à 50 %. De plus, la déduction réclamée ne peut excéder 1 % du chiffre d'affaires.

En dépit des limites fixées à leur déductibilité, certains proposent de mettre fin à la déduction des frais de représentation pour éliminer totalement les abus qui peuvent demeurer. Une telle mesure pourrait avoir pour effet de diminuer les revenus et, par conséquent, l'emploi dans les secteurs d'activité économique offrant des biens ou des services touchés, par exemple, la restauration, le théâtre, la musique et le sport professionnel.

Pour des raisons d'équité, la Commission est d'avis qu'il faut limiter les déductions pour frais de représentation à ce qui est réellement nécessaire pour gagner un revenu d'entreprise et mieux en contrôler l'application. Elle fait appel à la responsabilité des entreprises pour que cette limitation ne réduise par leur implication sociale et communautaire.

RECOMMANDATION 33 :

Le gouvernement devrait abolir la déductibilité des dépenses de divertissement et réallouer les économies réalisées dans le soutien aux activités culturelles et autres qu'il jugera souhaitables. Il devrait mettre en place des mesures de contrôle plus nombreuses à l'égard des frais de représentation. À cet effet, il ne devrait reconnaître les frais de repas que s'ils sont documentés par un coupon de caisse ou un reçu de carte de crédit. À la suite de ces resserrements, le gouvernement pourrait enlever le plafond de 1 % du chiffre d'affaires.

Déductions accordées aux contribuables des régions éloignées

Les audiences ont permis de constater que certains contribuables sont préoccupés par le fait que les personnes qui habitent dans des régions éloignées n'ont pas la même capacité de payer des impôts comparativement à d'autres personnes qui demeurent dans des grands centres urbains et cela, en raison du coût de la vie qui est plus élevé dans les régions nordiques. Ces contribuables revendiquent que le gouvernement transforme l'actuelle déduction pour personnes vivant en régions éloignées en crédit d'impôt remboursable modulé par régions.

Par ailleurs, certains citoyens demandent une bonification du régime de prêts et bourses qui tiendrait compte des coûts supplémentaires qu'un étudiant vivant dans une région périphérique doit supporter, notamment au chapitre du logement, du transport et la nourriture. Concrètement, ils réclament d'équilibrer le régime de prêts et bourses de façon à égaliser les contributions des individus et des parents dans chaque région. Ils suggèrent également de majorer le crédit d'impôt relatif au montant pour études post secondaires pour les parents résidant dans les régions où les services ne sont pas disponibles.

Le régime fiscal du Québec et celui du fédéral sont harmonisés en ce qui concerne les mesures accordées aux contribuables vivant en régions éloignées. Les deux régimes comportent une déduction pour la résidence, pouvant aller jusqu'à 15 \$ par jour, sans excéder 20 % du revenu annuel du bénéficiaire.

Ces mesures, qui sont entrées en vigueur en 1987, ont pour but de tenir compte du coût de la vie plus élevé en région éloignée et en conséquence, de la capacité moindre de payer des impôts.

Par ailleurs, depuis décembre 1985, le gouvernement du Québec accorde des rabais de taxe sur l'essence et le diesel dans les régions éloignées, et ce, afin de réduire le prix des carburants qui est souvent plus élevé dans les régions éloignées en raison des coûts de transport.

La Commission considère que le régime fiscal serait trop complexe s'il devait tenir parfaitement compte des écarts de coût de vie entre les différentes régions. Un tel régime devrait, en effet, prendre en considération l'ensemble des zones où le coût de la vie peut varier et le degré selon lequel ces écarts de coût de la vie sont compensés par des avantages de localisation recherchés par les résidents (qualité de l'environnement et des infrastructures publiques, proximité des lieux de travail, etc.). Les mêmes arguments militent en faveur de l'abolition des rabais de taxe spécifiques sur les carburants dans les régions éloignées, puisqu'il apparaît qu'ils n'atteignent pas l'objectif visé de réduire le prix à la pompe.

R E C O M M A N D A T I O N 3 4 :

Le gouvernement devrait abolir le rabais de taxe sur les carburants dans les régions éloignées.

Crédit d'impôt pour dons de bienfaisance

La Commission a aussi examiné la dépense fiscale au titre des dons de bienfaisance.

Les particuliers peuvent réclamer un crédit d'impôt égal à 20 % des dons de bienfaisance, des dons au gouvernement et des dons de biens culturels. Le montant de ces dons ne peut cependant pas excéder 20 % du revenu du particulier dans le cas des dons de bienfaisance et 100 % dans les autres cas.

Il a été suggéré à la Commission de porter à 50 %, comme le gouvernement fédéral vient de le faire, le plafond annuel pour les dons de bienfaisance. Par ailleurs, il semble que les fondations d'universités et d'hôpitaux québécois voient leur échapper certains dons au profit d'institutions des autres provinces, à cause du fait que le Québec ne leur accorde pas le statut de mandataires du gouvernement.

Avant d'accéder à ces demandes, la Commission croit qu'il faut éviter de s'engager dans une approche où il serait demandé aux fondations universitaires et hospitalières de se substituer à l'État dans ses missions de base. Il y a donc lieu de resserrer les critères d'admissibilité en ce domaine, ce qui implique un rapatriement au Québec de l'accréditation des organismes de bienfaisance. Un problème se pose aussi dans le cas où les subventions que les fondations universitaires et hospitalières versent viennent modifier les priorités des organismes qu'elles subventionnent.

RECOMMANDATION 35 :

Le gouvernement devrait rapatrier au Québec la responsabilité de l'accréditation des organismes de bienfaisance et prendre les dispositions requises pour que les fondations universitaires et hospitalières québécoises ne soient plus pénalisées par rapport à leurs homologues des autres provinces. De plus, il devrait s'assurer que les fondations accordent leurs fonds en respectant les priorités des organismes qu'ils subventionnent.

Fiducies familiales

Plusieurs citoyens ont fait valoir devant la Commission que le traitement fiscal à l'égard des gains en capital réalisés par les fiducies familiales remet en cause l'équité du régime fiscal car il peut permettre aux contribuables à haut revenu d'éviter de payer leur juste part de fardeau fiscal. On a référé notamment aux cas soulevés par le Vérificateur général du Canada.

Définition de fiducie familiale

Une fiducie familiale est un instrument juridique qui permet à un individu de transférer une partie de son patrimoine dans un autre patrimoine, au bénéfice d'un membre de sa famille, et qui est administré par un fiduciaire. Un tel transfert permet par exemple à un individu propriétaire d'une entreprise ayant des enfants d'âge mineur d'assurer leur sécurité financière, dans l'éventualité de son décès, en permettant à un fiduciaire de gérer les biens qu'il prévoit leur léguer.

En l'absence de mesure particulière, des biens transférés d'une génération à l'autre à l'intérieur d'une fiducie familiale pourraient échapper à l'imposition des gains en capital. C'est pourquoi en 1972, le gouvernement fédéral a décidé qu'à tous les 21 ans, le gain en capital accumulé sur les biens détenus dans une fiducie devait être imposé. En 1995, le gouvernement fédéral a annoncé qu'à compter du 1er janvier 1999, les fiducies ne pourront plus échapper à la règle des 21 ans. Le gouvernement du Québec a toujours harmonisé sa législation à ces mesures fédérales, étant donné qu'il serait trop facile à une fiducie familiale d'échapper à une taxation plus élevée au Québec en s'établissant dans une autre province.

Par ailleurs, lorsqu'une fiducie cesse de résider au Canada, le gain en capital accumulé sur certains des biens qu'elle détient est soumis à l'impôt. Or, il appert qu'une telle imposition ne soit pas toujours appliquée, comme le soulignait par exemple le Vérificateur général, ce qui soulève de graves problèmes d'équité lorsque les montants en cause sont importants.

RECOMMANDATION 36 :

Le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada devraient respecter l'échéance du 1er janvier 1999 comme date limite à l'égard de l'imposition des gains en capital accumulés dans une fiducie familiale. Ils devraient également prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les fiducies établies au Québec ou ailleurs au Canada paient leur juste part d'impôt avant de quitter le Canada.

Égalisation des taux de la taxe sur les primes d'assurance

Dans sa revue des dépenses fiscales, la Commission a noté que la taxe sur les primes d'assurance comportait des taux différenciés selon les catégories d'assurance :

- assurance individuelle de personnes : 0 %
- assurance automobile : 5 %
- autres catégories d'assurance de dommages : 9 %
- assurance collective : 9 %

On comprend que le gouvernement n'ait pas voulu taxer la partie épargne contenue dans les primes d'assurance-vie. Mais on comprend mal qu'il exempte en même temps la partie assurance. De l'avis de la Commission, les taux de la taxe sur les primes d'assurance devraient être égalisés à rendement constant, soit au taux de 7 %, en exemptant toutefois la partie épargne des primes d'assurance-vie.

RECOMMANDATION 37 :

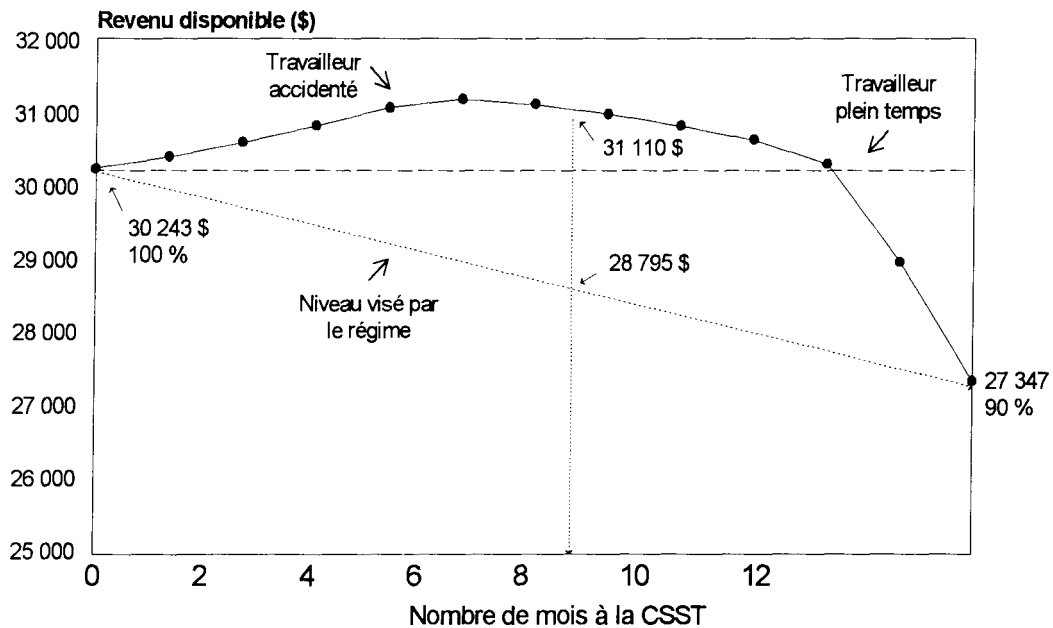
Le gouvernement devrait égaliser à 7 % les taux de la taxe sur les primes d'assurance, en exemptant la partie épargne des primes d'assurance-vie.

Prestations d'accident de travail

La Commission a aussi étudié le problème de la non-imposition des prestations d'accident de travail versées à titre d'indemnités pour remplacement du revenu de travail. En effet, le régime actuel comporte des lacunes puisque pour la plupart des travailleurs qui bénéficient de prestations pendant une partie de l'année et de salaires pendant l'autre partie, il génère un revenu disponible plus élevé que s'ils travaillaient pendant toute l'année. Cela réduit l'incitation à revenir sur le marché du travail. Le graphique suivant illustre cette situation.

GRAPHIQUE 6.3

ÉCART ENTRE LE REVENU NET ANNUEL D'UN TRAVAILLEUR ACCIDENTÉ ET NON ACCIDENTÉ (1995)



On a souligné à la Commission que des travaux étaient en cours pour tenter de solutionner ce problème. La Commission invite donc la CSST et le gouvernement à examiner avec soin cette question.

RECOMMANDATION 38 :

Le gouvernement et la CSST devraient évaluer les différents scénarios possibles pour réduire le problème d'incitation au retour sur le marché du travail des travailleurs.

6.4 L'EFFORT EXIGÉ DES PARTICULIERS À BAS REVENU

A) *Préoccupations des citoyens*

Lors des audiences publiques, certains ont relevé des lacunes dans notre régime fiscal qui ont pour effet de décourager les efforts de réinsertion sur le marché du travail des personnes bénéficiaires de l'aide de dernier recours. En effet, lorsqu'elles intègrent le marché du travail, elles perdent les bénéfices du régime de la sécurité du revenu.

Comme conséquence, les particuliers à bas revenu font face à des taux marginaux de taxation implicite élevés qui diminuent leur incitation à travailler. Il est suggéré par certains intervenants de diminuer l'aide gouvernementale, ce qui rapprocherait la situation des plus démunis de celle des travailleurs à faible revenu.

Pour d'autres, l'aide aux plus démunis est insuffisante et doit être augmentée. Il est déploré que le désengagement ou le retrait de l'État appauvrisse encore davantage les plus démunis. Les coupures récentes à l'aide sociale (barème de base, barèmes liés aux programmes d'employabilité) et la contribution qui est demandée aux bénéficiaires de l'aide sociale pour l'assurance-médicament sont également critiquées. On rappelle en même temps l'augmentation de l'itinérance, des soupes populaires, des comptoirs vestimentaires, etc.

B) *Présentation des faits pertinents et des problèmes*

Au fil des années, une série de programmes d'aide gouvernementale a été mise en place souvent dans le but d'améliorer la situation des personnes à faible revenu : aide sociale, aide juridique, aide à la garde d'enfants, supplément pour revenu de travail (APPORT), aide financière aux étudiants, aide au logement, crédits d'impôt remboursables pour taxes de vente et taxes foncières, etc. Dans la plupart des cas, chaque forme d'aide gouvernementale est réservée, pour des raisons principalement financières, aux personnes à bas revenu en y associant un taux de réduction de l'aide en fonction du revenu, qui correspond en quelque sorte à une forme de taux de taxation.

Intégration entre la fiscalité et les transferts

Des gestes ont été posés par le gouvernement du Québec pour prendre en considération les diverses aides versées sous la forme de transferts de façon à harmoniser sa politique fiscale et sa politique sociale. Puisque l'impôt sur le revenu des particuliers et les programmes de sécurité du revenu comportent chacun un taux marginal de taxation (taux d'imposition et taux de réduction des transferts lorsque le revenu s'accroît), il est nécessaire d'harmoniser ces deux politiques gouvernementales afin d'éviter le cumul des taux d'imposition et de réduction des transferts.

Pour améliorer l'incitation au travail des ménages à faible revenu, le gouvernement doit donc considérer globalement les régimes d'imposition et de transferts. Par exemple, le gouvernement du Québec a harmonisé le seuil d'imposition des ménages avec enfant et le seuil de sortie du supplément pour revenu de travail provenant du programme APPORT et, ce faisant, le ménage recevant de l'aide du programme APPORT n'a pas d'impôt à payer.

L'incitation au travail

Toutefois, malgré les mesures mises en place par le gouvernement du Québec, il subsiste encore dans le régime des taux relativement élevés de taxation implicite du revenu d'un bénéficiaire d'aide sociale qui entre sur le marché du travail.

TABLEAU 6.3

**VARIATION DU REVENU DISPONIBLE
À LA SUITE D'UN RETOUR SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL**
(1996, en dollars)

	Personne seule		Famille monoparentale avec un enfant ⁽¹⁾		
	Sans revenu de travail	Au salaire minimum de 6,45 \$/heure ⁽²⁾	Sans revenu de travail	Sans APPORT	Avec APPORT
Revenu de travail pour 2 000 heures	0	12 900	0	12 900	12 900
Revenu disponible ⁽³⁾	6 200	11 289	10 777	13 645	16 247
Gain net ⁽⁴⁾	—	5 089	—	2 868	5 470
Gain horaire net ⁽⁵⁾	—	2,54	—	1,43	2,74
Taux marginal implicite de taxation ⁽⁶⁾	—	61 %	—	78 %	58 %

1) Enfant de moins de 7 ans, avec frais de garde de 5 000 \$ admissibles au crédit d'impôt pour frais de garde.

2) Le salaire minimum est maintenant de 6,70 \$/heure.

3) Revenu disponible : revenu de travail majoré des transferts, moins les impôts sur le revenu et les cotisations sociales, et ce, lorsqu'il y a lieu.

4) Gain net : variation du revenu disponible du ménage avec revenu de travail par rapport au ménage sans revenu de travail.

5) Gain horaire net : gain net / 2 000 heures.

6) Taux marginal implicite de taxation : revenu de travail moins gain net en pourcentage du revenu de travail.

L'objectif du gouvernement de favoriser la réinsertion des bénéficiaires de l'aide de dernier recours au marché du travail est difficile à atteindre en raison de l'avantage insuffisant que représente le revenu de travail, dans plusieurs cas, par rapport aux pertes de bénéfices retirés du régime actuel de sécurité du revenu (aide financière non imposable, allocation-logement) et aux coûts supportés pour gagner un revenu (transport, garde d'enfants, impôt sur le revenu, etc.). Ce problème est amplifié par le fait que le gouvernement fédéral perçoit un impôt à partir de niveaux peu élevés de revenus de travail. Les taux marginaux implicites de taxation du revenu atteignent alors des niveaux qui découragent l'entrée sur le marché du travail. Le programme APPORT est une avenue intéressante mais insuffisante.

De plus, une partie des bénéficiaires de la sécurité du revenu ne rencontre pas les critères de formation nécessaires ou suffisants pour répondre aux exigences du marché du travail. Divers programmes d'amélioration de leur employabilité ont été mis en place à cet égard.

La Commission considère que le gouvernement doit favoriser plus fortement le retour au marché du travail des bénéficiaires d'aide sociale.

R E C O M M A N D A T I O N 3 9 :

Le Québec devrait évaluer les avenues suivantes afin de favoriser le retour au travail des bénéficiaires de l'aide de dernier recours :

- a) miser sur une politique de création d'emplois, de manière à ce qu'un plus grand nombre d'emplois leur soient offerts;***
- b) investir financièrement dans l'objectif de retour au travail et bonifier les programmes d'aide accordés aux personnes qui désirent intégrer le marché. du travail; il s'agit de réduire et d'aplanir les variations dans les taux marginaux implicites de taxation du revenu, provenant des programmes de transferts et du régime d'imposition, et ce, en incitant le gouvernement fédéral à adopter une approche qui conduise au même résultat;***
- c) rendre imposables les revenus de l'aide de dernier recours, tout en s'assurant que le bénéficiaire vivant uniquement de cette aide, au cours d'une pleine année d'imposition, n'ait pas à payer d'impôt sur le revenu;***
- d) revoir les mesures d'employabilité afin d'améliorer leur performance de réinsertion dans des secteurs ayant des possibilités plus grandes d'emploi à long terme;***
- e) revoir consécutivement les pénalités existantes, à l'égard des individus aptes au travail qui refusent un emploi, de manière à s'assurer de leur efficacité.***

Aide au logement

Plusieurs programmes gouvernementaux d'aide au logement existent pour permettre aux ménages de mieux se loger. Ils sont particulièrement orientés vers les ménages à faible ou moyen revenu. Cette aide multiple est diluée et manque parfois d'harmonisation d'un programme à l'autre. Actuellement, la Société d'Habitation du Québec réexamine l'ensemble des programmes gouvernementaux d'aide au logement pour mieux cibler l'aide et envisage particulièrement d'abolir le remboursement d'impôts fonciers pour réaffecter les fonds dans une politique d'habitation sociale.

R E C O M M A N D A T I O N 4 0 :

Le Québec devrait abolir le remboursement d'impôts fonciers et réaffecter les sommes dégagées dans une politique d'habitation sociale ciblée sur les besoins prioritaires des plus démunis de la société.

6.5 LE TRAITEMENT FISCAL DES TRAVAILLEURS AUTONOMES

A) Préoccupations des citoyens

Dans certains des mémoires présentés devant la Commission, on a soulevé le fait que les travailleurs autonomes bénéficient d'un régime plus avantageux en raison du plus grand nombre de déductions qu'ils ont le droit de réclamer. Cette situation susciterait un certain mécontentement, en particulier parmi les travailleurs salariés dont l'impôt est prélevé à la source sur le chèque de paie et qui n'ont droit qu'à un nombre restreint de déductions. On souligne que les travailleurs autonomes peuvent plus facilement réduire leur charge fiscale par rapport à d'autres contribuables dont la capacité contributive est la même. Le régime fiscal pourrait même expliquer, pour certains, la croissance du phénomène du travail autonome.

B) Présentation des faits pertinents et des problèmes

À cet égard, il est vrai qu'on observe une augmentation du nombre de travailleurs autonomes. Cependant, il y a peu de preuves tangibles à l'effet que cette croissance du travail autonome soit attribuable à des motivations fiscales. En fait, il est plus vraisemblable de penser qu'elle dépend d'autres facteurs, tels que de nouvelles stratégies d'entreprise et la restructuration du marché du travail.

Sur le plan fiscal, les règles qui servent à déterminer le revenu provenant d'un travail autonome sont assez différentes de celles qui servent à établir le revenu d'emploi. En effet, il est permis de déduire toutes les dépenses raisonnables qui sont engagées pour gagner un revenu provenant d'un travail autonome. Ce traitement découle d'un principe de base de notre régime d'imposition selon lequel un citoyen ne peut être taxé sur la partie de son revenu qui lui sert à défrayer ses dépenses d'affaires. Contrairement aux dépenses

personnelles, les dépenses d'affaires encourues par un individu ne lui servent pas à augmenter son niveau de vie.

Si ce principe est inattaquable, son application ouvre évidemment la porte à des abus. Il n'est pas toujours facile de distinguer les dépenses d'affaires des dépenses personnelles et certains travailleurs autonomes qui utilisent cette imprécision à leur avantage peuvent échapper aux contrôles du ministère du Revenu. La perception à l'effet que les travailleurs autonomes peuvent réduire à volonté leur fardeau fiscal s'explique donc davantage par des comportements qui relèvent de l'évasion fiscale que par une mauvaise conception du régime fiscal.

Aussi, afin de lutter contre les comportements d'évasion fiscale qui impliquent une sous-déclaration des revenus et la réclamation de dépenses excessives, une amélioration des programmes de vérification du ministère du Revenu est la voie à privilégier. Ces programmes ont pour effet de rendre le système fiscal plus équitable en exigeant de chaque citoyen qu'il paie sa juste part d'impôt, le tout dans le respect de ses droits.

R E C O M M A N D A T I O N 41 :

Le gouvernement devrait intensifier les programmes de vérification du ministère du Revenu auprès des travailleurs autonomes afin de s'assurer que cette catégorie de contribuables n'abuse pas des dispositions fiscales particulières qui s'appliquent à eux.

6.6 LE TRAITEMENT FISCAL DES ENFANTS À CHARGE

A) Préoccupations des citoyens

Plusieurs de nos concitoyens considèrent que le gouvernement devrait soutenir davantage les familles avec enfants, particulièrement celles à faible revenu.

Ils soulignent que l'aide à la garde est insuffisante et inadéquate, ce qui crée des problèmes d'incitation au travail pour les parents et favorise le gardiennage au noir.

B) L'aide à l'égard des enfants

L'ensemble des mesures de soutien financier du gouvernement du Québec à l'égard des enfants représente un montant annuel de plus de 2,7 milliards de dollars. Ils s'agit là d'un montant qui est en hausse substantielle par rapport aux 800 millions de dollars consentis en 1985.

Comme le montre le tableau qui suit, les différentes formes d'aide accordées sont multiples et visent à répondre à plusieurs objectifs.

Le soutien financier du gouvernement du Québec à l'égard des enfants se distingue du soutien accordé par le gouvernement du Canada principalement par le caractère

universel d'une partie de l'aide versée aux familles. En effet, le gouvernement du Québec reconnaît à toutes les familles que la présence d'enfants dans le ménage occasionne des charges qui réduisent leur capacité de payer par rapport aux ménages sans enfants. Au niveau de l'aide fédérale, la reconnaissance des charges familiales est inexistante pour les familles à revenu élevé.

TABLEAU 6.4

SOUTIEN FINANCIER DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC À L'ÉGARD DES ENFANTS
(en millions de dollars)

	Soutien financier	
	1985	1995
Reconnaissance des besoins essentiels		
- Impôt sur le revenu ⁽¹⁾	165	788
- Aide de dernier recours ⁽²⁾	252	510
Incitation au travail		
- Réduction d'impôt à l'égard de la famille	—	375
- Programme APPORT (SUPRET en 1985)	4	61
- Aide au logement	—	98
Aide à la garde		
- Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants (déduction en 1985)	31	163
- Aide financière à la garde de l'OSGE	54	209
Reconnaissance additionnelle		
- Allocations familiales de base	162	226
- Allocations à la naissance	—	190
- Allocations pour jeunes enfants (allocation de disponibilité en 1985)	137	136
- Allocation de maternité	9	9
- Crédit d'impôt pour frais d'adoption	—	2
SOUTIEN FINANCIER À L'ÉGARD DES ENFANTS⁽³⁾	814	2 767

(1) Les baisses d'impôt représentent l'impact sur l'impôt à payer des mesures suivantes : le crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge, le crédit pour famille monoparentale, le crédit pour enfants aux études postsecondaires.

(2) Un montant de 34 millions de dollars versé sous la forme d'allocations familiales est inclus dans l'aide de dernier recours (23 millions de dollars en 1985).

(3) Le soutien financier ne comprend pas la partie attribuable à l'enfant au titre du crédit d'impôt pour taxe de vente ni l'allocation pour enfant handicapé.

Cette reconnaissance des charges familiales prend la forme d'allocations familiales et de crédits d'impôt non remboursables pour enfants à charge, qui permettent de ne pas imposer le revenu des parents consacrés à couvrir les besoins essentiels des enfants. Pour les familles financièrement dans le besoin, l'État prend à sa charge la couverture du même niveau de besoins essentiels des enfants, et ce, principalement par le biais du programme d'aide de dernier recours.

Le soutien financier à l'égard des enfants comprend aussi des programmes d'aide visant à inciter les parents à travailler et d'autres visant à compenser une partie des coûts reliés au travail. Par exemple, le gouvernement subventionne directement et indirectement les parents relativement à leurs frais de garde d'enfants. De plus, le gouvernement du Québec a mis en place, pour inciter au travail les familles à faible revenu, le programme APPORT et la réduction d'impôt à l'égard de la famille.

D'autres mesures à caractère universel s'adressent particulièrement à la venue d'un nouvel enfant telles que les allocations à la naissance et les allocations pour jeunes enfants.

C) Problèmes et pistes de solution

La Commission constate que l'aide gouvernementale pour les enfants est substantielle mais que le modèle retenu pour la transmettre aux parents soulève de sérieux problèmes :

- elle est versée sous une forme de subventions directes et sous une forme fiscale et elle provient de plusieurs programmes différents, ce qui rend l'importance de la contribution gouvernementale peu visible;
- elle peut constituer un frein pour le retour au travail des personnes recevant de l'aide de dernier recours.

Compte tenu que ce sujet fait présentement l'objet d'une évaluation qui devrait conduire à une réforme importante englobant des dimensions autres que la fiscalité, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'approfondir ce sujet. Elle considère néanmoins que la politique retenue devrait avoir comme objectif de simplifier le régime et de le rendre plus encourageant en termes d'incitation au travail.

RECOMMANDATION 42 :

En matière d'aide à la famille et aux enfants, le gouvernement devrait :

- a) regrouper l'aide dans une allocation unifiée pour enfant gérée à l'extérieur du régime fiscal;***
- b) maintenir une certaine forme d'aide universelle à l'enfance;***
- c) s'assurer que le coût global du nouveau régime s'autofinance, en récupérant notamment les contributions financières spéciales accordées à la naissance.***

6.7 LE TRAITEMENT FISCAL DES CONJOINTS

A) Nature du régime québécois

Dans la plupart des pays occidentaux, l'unité d'imposition du revenu est constituée de l'individu plutôt que du ménage. Au cours des 30 dernières années, plusieurs pays membres de l'OCDE ont modifié leur régime d'imposition en délaissant l'unité d'imposition basée sur la famille au profit de l'individu.

Le Québec a également choisi l'individu comme unité d'imposition. Toutefois, plusieurs dispositions fiscales prennent en considération le revenu familial, soit le total du revenu de chacun des conjoints. Généralement, le revenu familial est utilisé aux fins des crédits d'impôt ou de taxes remboursables, qui s'apparentent aux transferts. La réduction d'impôt à l'égard de la famille est une autre mesure fiscale où le revenu familial est utilisé.

B) Préoccupations des citoyens

Lors de l'instauration de l'impôt sur le revenu, le choix de l'unité d'imposition basée sur l'individu ou la famille portait peu à discussion, puisque, de façon générale, il n'y avait qu'un conjoint qui avait un revenu de travail dans le ménage.

Depuis, la situation a évolué et la participation du deuxième conjoint sur le marché du travail s'est sensiblement accrue, et ce, par choix ou nécessité.

Des citoyens sont venus dire à la Commission qu'ils trouvaient inéquitable le fait que, dans le cas de deux ménages ayant un revenu identique, l'un d'entre eux puisse payer plus d'impôt sur le revenu que l'autre, parce qu'il a choisi de se priver d'un revenu pour éduquer ses enfants à la maison, principalement lorsque les enfants sont en bas âge. Ils ont proposé que le Québec permette aux conjoints de séparer leur revenu en deux dans une déclaration conjointe.

Par contre, d'autres citoyens ont mentionné que le régime québécois, avec son crédit d'impôt pour conjoint à charge, encourageait la dépendance financière des femmes. Ils ont préconisé de verser le crédit pour conjoint à charge directement à ce dernier.

C) Avenues de solution

Après analyse, il apparaît à la Commission que ni le statu quo ni les deux formules proposées ne sont parfaitement équitables.

C'est ainsi que la déclaration conjointe ne tient pas compte des coûts beaucoup plus élevés qu'encourt un ménage lorsque deux conjoints sont sur le marché du travail par rapport à un ménage où il n'y en a qu'un. Par exemple, les deux conjoints qui travaillent ont des frais de garde d'enfants, des frais de transport pour aller travailler, doivent acheter des vêtements de travail, verser des cotisations obligatoires, et consacrer leur temps de loisir à effectuer des travaux domestiques ou bien payer pour ces travaux.

De plus, la déclaration conjointe comporte un impact négatif sur l'incitation au travail des femmes et, de ce fait, augmente leur dépendance financière face à leur conjoint.

Dans le régime d'imposition du Québec, le choix de l'unité d'imposition entre l'individu et la famille ne se pose pas forcément dans le cas des familles à faibles revenus. En raison notamment de la réduction d'impôt à l'égard de la famille, le niveau de l'impôt à payer est sensiblement comparable qu'il y ait un ou deux conjoints sur le marché du travail. Par exemple, le couple ayant un enfant commence, en 1996, à payer de l'impôt à 25 069 \$ lorsqu'un conjoint travaille, par rapport à 26 947 \$ lorsque les deux conjoints ont un revenu de travail. Par contre, pour des ménages à revenus élevés et unique, la déclaration conjointe signifierait une baisse sensiblement importante de leur impôt à payer.

Pour ce qui est de verser le crédit d'impôt directement au conjoint à charge, outre ses implications administratives, la formule comporte des coûts importants pour l'État. Quoi qu'il en soit, c'est dans le cadre de la révision en cours de la politique familiale qu'une telle réforme doit être analysée.

Pour certains contribuables, particulièrement les couples avec enfants, il est nécessaire, lors de la préparation de la déclaration annuelle des revenus, de remplir la déclaration de l'autre conjoint pour pouvoir compléter sa propre déclaration. Dans chacune de ces déclarations, plusieurs informations ou données se retrouvent dans la déclaration de l'autre conjoint.

R E C O M M A N D A T I O N 43 :

Le Québec ne devrait pas modifier son régime fiscal quant au choix de l'unité d'imposition. Il devrait mettre à la disposition des familles un formulaire de déclaration unique, avec une utilisation facultative, et ce, afin de simplifier la tâche de celles ayant plus d'une déclaration de revenus annuelle à produire.

6.8 LA FISCALITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Au cours des dernières années, il est devenu de plus en plus évident qu'il fallait revoir nos façons de concevoir le développement économique, ce qui a donné naissance au concept de développement durable.

Selon ce concept, le développement économique doit permettre la satisfaction des besoins de la population sans remettre en cause la capacité des générations futures de répondre aussi à leurs besoins.

A) Préoccupation des citoyens

Un certain nombre de mémoires déposés devant la Commission ont mis en relief la nécessité d'utiliser la fiscalité dans le but de promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement.

Leurs auteurs ont rappelé l'engagement pris en 1972 par les pays membres de l'OCDE de fonder leur politique environnementale sur le principe du pollueur-payeur. Ils ont exhorté le Québec à s'engager dans cette voie par la mise en place de taxes environnementales basées sur les quantités de pollution engendrées par les particuliers et les entreprises. Ils ont aussi souligné que des systèmes de droits d'émission échangeables pourraient constituer une alternative valable à de telles taxes environnementales.

De l'avis de la Commission, l'analyse de cette question doit se faire de façon différente selon que l'on parle des particuliers ou des entreprises.

B) Utilisation possible de droits d'émission échangeables auprès des entreprises

Définition de droits d'émission échangeables :

Les droits d'émission échangeables sont des droits de polluer octroyés par un gouvernement qu'il est possible d'échanger sur un marché. Pour rendre le système opérationnel, les gouvernements doivent émettre des droits d'émission (sous forme de coupons) aux pollueurs. Chaque coupon permet l'émission d'une quantité précise de polluants, durant une période déterminée. Le total des coupons émis correspond au niveau d'émissions fixé comme objectif de pollution totale par le gouvernement. La constitution d'un marché pour ces droits permet aux pollueurs de les obtenir en les acquérant de l'autorité publique, ou en les achetant d'un autre intervenant. La rareté des droits disponibles fait en sorte que la valeur des droits s'ajuste au coût des moyens de dépollution.

La Commission considère que la complexité administrative et le caractère novateur de ces systèmes en restreignent l'application aux grandes entreprises, tout au moins dans un premier temps.

Rappelons que la Table de consultation du débat public sur l'énergie préconisait l'utilisation de ces systèmes dans les cas d'émission de gaz à effet de serre, le Québec étant engagé à les réduire à leur niveau de 1990 dans la convention

internationale sur les changements climatiques. Par rapport aux systèmes de normes et de réglementation, un système de droits d'émission échangeables comporte trois avantages :

- on est assuré d'atteindre l'objectif visé de pollution globale, puisque le total des droits émis ne dépasse pas cet objectif;
- les pollueurs ont le choix d'acquérir des droits ou d'investir dans leurs équipements pour respecter l'objectif retenu; cela permet d'éviter des investissements coûteux, lorsque les équipements approchent du terme de leur vie utile;
- le système respecte le principe du pollueur-payeur; les pollueurs responsables de plus grandes quantités de pollution devront acquérir davantage de droits d'émission.

Par rapport aux taxes environnementales, un système de droits d'émission échangeables comporte cinq avantages :

- la mise en place de ce système au Québec lui permettrait de conférer à ses entreprises un avantage comparatif dans la mesure où l'on peut présumer que cette approche se répandrait dans toute l'Amérique du Nord;
- une taxe environnementale ne garantit pas l'atteinte d'un objectif de dépollution précis;
- le système est une alternative valable à la taxation puisqu'il évite de pénaliser directement le consommateur, sans lui fournir le moyen de réduire les émissions polluantes que l'on souhaite diminuer;
- le système permet de financer des équipements de dépollution : le propriétaire des équipements efficaces pourra en effet revendre les droits d'émission qui ne lui sont plus nécessaires et ainsi récupérer une partie du coût de son investissement;
- le marché ainsi créé permettrait de valoriser les avantages que confère au Québec sa situation énergétique.

De l'avis de la Commission, de tels systèmes de droits d'émission échangeables pourraient s'appliquer aussi à d'autres types de polluants.

C) Utilisation possible des taxes « vertes » auprès des consommateurs

Certains intervenants ont préconisé devant la Commission une politique d'utilisation intensive des taxes environnementales, dites taxes vertes, pour contribuer à la solution des problèmes financiers du Québec. Ces taxes ont en effet la caractéristique souhaitable de diminuer et même de s'annuler avec le temps dans la mesure où elles permettent d'atteindre les objectifs de dépollution visés. Il serait donc préférable de les utiliser pour la réduction du déficit plutôt que de financer les dépenses environnementales.

Une taxe environnementale, qu'on suggère souvent d'augmenter, est la taxe sur les carburants. Malheureusement, la taxe sur les carburants au Québec est la plus élevée en Amérique du Nord, ce qui engendre de sérieux problèmes de contrôle aux frontières et nuit à la compétitivité des entreprises québécoises. La Commission ne peut pas s'engager dans cette voie, à moins d'une approche concertée avec nos voisins.

La Commission n'en demeure pas moins convaincue de l'efficacité de certaines nouvelles taxes vertes pour inciter les consommateurs à prendre les décisions les plus souhaitables sur le plan environnemental. La proposition de taxer les véhicules de luxe sur la base de leur cylindrée constitue un bon exemple de ce type de taxe.

La Commission considère que la fiscalité peut être utilisée pour amener aussi bien les consommateurs que les entreprises à adopter des comportements compatibles avec le développement durable sur le territoire québécois.

R E C O M M A N D A T I O N 44 :

Le gouvernement ne devrait pas accroître la taxe sur les carburants à titre de taxe « verte ». Il devrait plutôt développer des systèmes de droits d'émission échangeables pour réduire les divers types de pollution occasionnés par les entreprises.

7. LA FISCALITÉ DU SECTEUR LOCAL

On ne saurait aborder la question de la fiscalité et du financement des services publics au Québec sans tenir compte de la fiscalité locale. Un grand nombre d'interventions et de préoccupations ont d'ailleurs été exprimées au cours des audiences de la Commission sur ce volet de la fiscalité.

L'importance des prélèvements fiscaux effectués par les municipalités et les commissions scolaires explique que la fiscalité locale fasse l'objet de récriminations. En effet, les municipalités locales ont prélevé en 1996 pour 5,4 milliards de dollars de taxes et compensations basées sur la valeur foncière et sur la valeur locative (taxe d'affaires) des immeubles et pour environ 1,1 milliard de dollars de recettes de tarification. Les taxes foncières scolaires ont atteint pour leur part environ 800 millions de dollars en 1996-1997.

Le régime fiscal municipal est, par ailleurs, confronté à un certain nombre de problèmes. On peut regrouper les préoccupations à ce sujet autour de quatre thèmes majeurs, soit :

- la structure de financement des municipalités;
- l'organisation et la gestion du secteur local;
- la fiscalité des agglomérations urbaines et des villes-centres;
- l'évaluation foncière des immeubles.

7.1 LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DES MUNICIPALITÉS

A) Les problèmes

Pour un très grand nombre d'intervenants qui se sont présentés devant la Commission, la structure de financement des municipalités est beaucoup trop axée sur les taxes foncières, ce qui cause un certain nombre de problèmes importants :

- l'accent mis sur les taxes foncières à titre de pierre d'assise du financement municipal fait en sorte que les municipalités n'ont pas de champ fiscal relié à l'activité économique. Elles ne peuvent ainsi bénéficier directement du rendement des efforts qu'elles déploient pour favoriser le développement économique;
- ces taxes, qui devraient servir principalement à financer des services à la propriété, ne sont pas toujours appropriées pour financer les services aux personnes (exemple : loisirs, culture, transport en commun, habitation sociale), services de plus en plus offerts par les municipalités;
- lorsque les valeurs foncières sont à la baisse, ce qui est le cas depuis quelques années, la marge de manoeuvre des municipalités se trouve considérablement réduite. Or, l'évolution prévisible du contexte économique laisse entrevoir une

- croissance beaucoup plus lente de l'assiette foncière que ce qu'on a connu dans le passé;
- plus le recours aux taxes foncières est important, plus les variations dans les comptes de taxes sont significatives lors de la révision des valeurs foncières et plus les contestations sont importantes. Cela remet en question le lien entre les valeurs foncières et les bénéfices reçus des services municipaux, surtout lorsque les services rendus par les municipalités sont relativement constants;
- les taxes foncières constituent une charge financière plus lourde pour les ménages à faibles revenus;
- le fait que les gouvernements ne paient pas pleinement leurs compensations tenant lieu de taxes foncières à l'égard de leurs immeubles (gouvernement fédéral) et de ceux des réseaux (gouvernement du Québec) accroît la pression sur le champ foncier et accentue la dépendance des municipalités face aux taxes foncières.

Par ailleurs, plusieurs intervenants ont remis en cause l'opportunité que les municipalités puissent continuer d'imposer certaines taxes, par exemple la surtaxe foncière à l'égard des terrains vacants desservis ainsi que les droits sur les mutations immobilières. Enfin, des intervenants ont également remis en cause l'importance des tarifs que le gouvernement impose aux municipalités à l'égard des frais de perception et de redistribution de la compensation tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (taxe TGE).

B) Les solutions proposées

À la lecture des données budgétaires des municipalités locales, on constate que leur financement provient dans une proportion de quelque 66 % de recettes de taxes et de compensations qui sont levées sur la valeur foncière et sur la valeur locative (taxe d'affaires) des immeubles. Les recettes des municipalités sont donc assez fortement concentrées autour de cette source de revenus. Cette situation découle principalement de la réforme fiscale municipale de 1980 qui, pour favoriser l'autonomie des municipalités, a fait des sources locales de revenus, soit principalement la taxation foncière, la pierre d'assise de leur financement.

Si les taxes foncières constituent la principale source de revenus des municipalités, c'est en bonne partie parce qu'encore aujourd'hui, une partie importante des services rendus par les municipalités ont trait aux immeubles. De plus, cette source de revenus a l'avantage pour les municipalités d'être facile à prévoir, d'être relativement stable dans le temps et de n'être pratiquement pas sujette à l'évasion fiscale. Par ailleurs, la Commission considère que la taxation foncière est appropriée lorsque la tarification directe des bénéficiaires des services municipaux est difficilement réalisable. Dans ce contexte, la Commission est d'avis que les taxes foncières doivent demeurer une source importante de financement des services municipaux.

Plusieurs avenues peuvent toutefois être envisagées pour améliorer la structure de financement des municipalités et amenuiser les problèmes qui peuvent découler d'une utilisation trop intensive des taxes foncières.

Mentionnons en premier lieu le plein paiement par les gouvernements des compensations tenant lieu de taxes foncières à l'égard de leurs immeubles. Cette question est abordée à la section 7.3.

En second lieu, il apparaît évident que malgré les difficultés qui y sont associées et que plusieurs intervenants ont soulignées lors des audiences, une tarification accrue de certains services municipaux constituerait une excellente façon de diversifier les revenus municipaux et de réduire la pression sur la taxation foncière. En effet, actuellement seulement 13 % des recettes des municipalités peuvent être considérées comme des recettes de tarification. Comme on l'a vu au chapitre 4, la tarification comporte plusieurs avantages comme de permettre de conscientiser davantage les consommateurs/contribuables au coût des services et d'en rationaliser la demande, mais aussi certains inconvénients.

R E C O M M A N D A T I O N 4 5 :

Les administrations municipales devraient recourir plus fortement à la tarification de leurs services, sans toutefois remettre en cause l'accès des citoyens à des services essentiels et sans augmenter le fardeau fiscal local.

En troisième lieu, il existe des possibilités importantes d'économies budgétaires découlant d'une gestion améliorée au palier municipal (voir section 7.2).

Par ailleurs, sans changement significatif au partage des responsabilités entre le gouvernement et les administrations municipales, le partage du champ des taxes à la consommation avec les municipalités n'apparaît pas une avenue acceptable pour la Commission. La situation actuelle des finances publiques du gouvernement laisse peu de place à un tel partage de ses sources de revenus.

R E C O M M A N D A T I O N 4 6 :

Le gouvernement ne devrait pas partager avec les instances municipales une partie du champ ou des recettes des taxes à la consommation ou d'autres sources de revenus de l'État.

La Commission invite également le gouvernement à réévaluer les tarifs et les pouvoirs de taxation particuliers des municipalités.

RECOMMANDATION 47 :

Le gouvernement devrait abolir progressivement, sur une période de 5 ans, les droits sur les mutations immobilières et évaluer la pertinence de la surtaxe sur les terrains vagues desservis par des services municipaux. De plus, les tarifs qu'il impose aux municipalités pour la perception et la redistribution de la compensation tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (taxe TGE) devraient être réajustés.

7.2 L'ORGANISATION ET LA GESTION DU SECTEUR LOCAL

A) Les problèmes

L'organisation des administrations locales influence directement la fiscalité locale en ce sens qu'une organisation non optimale est de nature à exercer des pressions à la hausse sur le fardeau fiscal local. Il en va de même de la gestion des dépenses effectuées par les municipalités et les autres administrations locales. À ce sujet, les principales préoccupations qui ont été exprimées devant la Commission sont les suivantes :

- les citoyens sentent qu'ils sont « sur-administrés » et qu'une meilleure organisation du secteur local entraînerait une réduction des dépenses et du fardeau fiscal local. Ainsi, plusieurs intervenants ont fait valoir qu'il y avait trop de municipalités et de commissions scolaires au Québec. Cela constituerait un frein à une allocation optimale des ressources et se traduirait par des coûts élevés reliés à un manque d'efficacité dans la gestion des équipements et des services ainsi qu'à l'existence de structures inutiles ou inadéquates;
- plusieurs citoyens sont d'avis qu'une gestion commune des immeubles municipaux et scolaires permettrait aux municipalités et aux commissions scolaires d'utiliser de façon plus optimale le parc d'immeubles existants, ce qui accroîtrait l'efficacité et réduirait de plus les pressions pour de nouvelles constructions. L'intégration possible du transport urbain et du transport scolaire permettrait le même genre d'économies. Dans les deux cas, cela favoriserait un meilleur aménagement du territoire;
- en ce qui concerne la gestion municipale, il a été rappelé que la rémunération trop élevée des salariés des villes et des communautés urbaines, par rapport au marché, exerce des pressions indues sur le fardeau fiscal local. On a indiqué que cela crée un problème d'équité envers les contribuables municipaux qui doivent supporter ces coûts tout en devant eux-même évoluer dans un contexte économique contraignant;
- enfin, plusieurs citoyens se sont plaints du fait qu'on ne leur donnait pas suffisamment d'informations sur l'utilisation des taxes locales qu'ils paient.

B) Les solutions proposées

La Commission considère qu'il y a effectivement un problème d'efficacité dans la prestation des services publics au niveau local et qu'il est urgent de poser des gestes de nature à améliorer la situation.

Il y a au Québec environ 1 400 municipalités, dont 950 ont moins de 2 000 habitants. La Commission est d'avis qu'une consolidation, particulièrement au niveau des municipalités de petite taille, doit être effectuée. Cela permettrait d'améliorer la capacité administrative et financière des municipalités, favoriserait un meilleur partage des ressources et des coûts entre les contribuables et favoriserait un développement et une planification plus cohérente et plus efficace des services municipaux. À cet égard, il faut rappeler que le gouvernement du Québec a adopté récemment une politique de consolidation des communautés locales et de regroupement municipal, sur la base d'une approche volontaire.

La Commission appuie cette approche tout en étant d'avis que des résultats concrets quant à la réduction du nombre de municipalités doivent être recherchés à brève échéance.

RECOMMANDATION 48 :

Le gouvernement devrait poursuivre la mise en oeuvre de sa politique de consolidation volontaire des communautés locales et de regroupement municipal et adopter une approche plus directive, notamment par l'imposition de pénalités financières, si à court terme les résultats de sa politique s'avéraient insuffisants. Il devrait également accentuer ses efforts pour favoriser la réduction du nombre de commissions scolaires.

Par ailleurs, la Commission est d'avis que la solution à la sous-utilisation des immeubles et des flottes de véhicules municipaux et scolaires passe à terme par une gestion unifiée de ces équipements. Cependant, elle est consciente que cette approche comporte à court terme un certain nombre de problèmes, notamment les suivants :

- présentement, les commissions scolaires rendent leurs services sur un territoire qui englobe en moyenne 9 municipalités. Une gestion intégrée du transport et des immeubles scolaires par le secteur municipal nécessiterait la constitution d'un palier de gouvernement municipal de taille équivalente. Or, ce palier n'existe pas actuellement, à l'exception des Communautés urbaines et des Municipalités régionales de comté, qui ne sont pas des administrations dirigées par des élus et qui ne disposent pas de pouvoir de taxation;
- donner à un tel palier de gouvernement la responsabilité de gérer les immeubles et le transport scolaire amènerait deux instances différentes à intervenir dans la qualité de l'éducation, les immeubles et le transport des élèves constituant des éléments non négligeables du système éducatif. Outre

les problèmes de coordination qui pourraient en découler, il serait nécessaire de bien expliquer à la population qui est responsable de quoi, sinon la transparence du système pourrait s'en trouver compromise.

Malgré ces inconvénients, la Commission est d'avis que, pour des raisons d'efficacité, le gouvernement devrait transférer aux municipalités ou aux Municipalités régionales de comté la responsabilité du transport scolaire, actuellement financée par le gouvernement¹², et de la gestion des immeubles et équipements scolaires. Ce transfert permettrait d'abolir la taxation foncière scolaire. Comme les commissions scolaires prélèvent en taxes foncières des recettes plus élevées que le montant des dépenses qui seraient transférées aux municipalités, les subventions aux commissions scolaires et aux municipalités devraient être réajustées en conséquence.

Compte tenu que le territoire des commissions scolaires couvre celui de plusieurs municipalités, les municipalités devraient dans ce contexte convenir entre elles d'ententes pour assumer conjointement cette responsabilité ou décider de la faire assumer par les Municipalités régionales de comté ou les Communautés urbaines.

R E C O M M A N D A T I O N 4 9 :

Le gouvernement devrait transférer aux municipalités ou aux Municipalités régionales de comté les responsabilités du transport scolaire et des immeubles et équipements scolaires, tout en prévoyant des mesures protégeant les droits des employés concernés par ce transfert, et abolir la taxation foncière scolaire.

Depuis plusieurs années, l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR) observe un écart important entre la rémunération des salariés des villes de plus de 25 000 habitants et des communautés urbaines et celle des salariés de l'administration publique. En 1995, l'écart est évalué à 27,3 % au bénéfice des employés municipaux. En incluant les policiers et les pompiers municipaux, l'écart serait vraisemblablement plus élevé encore. Cette situation a été décrite par un grand nombre de citoyens qui doivent supporter le fardeau fiscal lié à cette surrémunération.

Après examen de la question, la Commission est d'avis que certaines rigidités du cadre de négociations entre les municipalités et leurs employés peuvent expliquer en partie ces écarts. Mentionnons le régime obligatoire d'arbitrage des différends pour les policiers et les pompiers, qui entraîne un nivellement vers le haut de leur rémunération sur l'ensemble du territoire et qui a aussi un effet d'entraînement sur les autres employés municipaux. Cette rigidité explique sans doute la demande de droit de lock-out exprimée par certaines municipalités. Il apparaît clair aujourd'hui qu'un rééquilibrage des pouvoirs de négociation entre employeurs et employés municipaux s'impose. Il ne s'agit pas de réduire de façon draconienne l'écart de rémunération avec l'administration publique, ce qui serait non souhaitable en plus d'être impossible à réaliser, mais de permettre un rajustement graduel.

¹²

Le gouvernement devrait cependant continuer d'accorder une aide dans les cas où le coût du transport par élève, en raison des grandes distances à franchir, représenterait une charge trop lourde pour les municipalités.

RECOMMANDATION 50 :

Afin de permettre un rééquilibrage des pouvoirs de négociation entre les municipalités et leurs employés, le gouvernement devrait, dans les meilleurs délais, prendre les mesures nécessaires pour accorder aux municipalités la marge de manoeuvre nécessaire leur permettant de mieux contrôler la rémunération de leurs employés. Si nécessaire, il devrait les appuyer par des interventions législatives appropriées.

Enfin, il est important que les contribuables locaux puissent faire le lien entre les taxes qu'ils paient et les services qu'ils reçoivent. Actuellement, ce lien est plutôt difficile à faire. Il apparaît essentiel pour maintenir la confiance des citoyens envers leurs administrations municipales et scolaires et pour favoriser leur adhésion au régime fiscal local, que les citoyens disposent de plus d'informations sur l'utilisation de leurs taxes.

RECOMMANDATION 51 :

Les municipalités et les commissions scolaires devraient accompagner leurs comptes de taxes des informations essentielles sur leurs budgets, de façon que les contribuables puissent avoir une bonne idée de l'utilisation par ces administrations des taxes qu'ils doivent leur verser.

7.3 LA FISCALITÉ DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES ET DES VILLES-CENTRES

A) Les problèmes

Les problèmes reliés à la fiscalité municipale des agglomérations urbaines et des villes-centres ont fait l'objet de nombreuses représentations. Pour une grande partie, ces problèmes, qui sont complexes et importants, découlent de la difficulté de demander une contribution juste et équitable de l'ensemble des citoyens de l'agglomération qui utilisent ou bénéficient des services ayant une portée régionale.

On peut désigner la ville-centre comme étant la municipalité qui, à l'intérieur d'une grande agglomération urbaine, occupe une place prépondérante au niveau de l'emploi et avec laquelle les autres municipalités de l'agglomération entretiennent une étroite interdépendance.

Les villes membres du Comité des grandes villes-centre (Chicoutimi, Hull, Montréal, Québec, Sherbrooke et Trois-Rivières) ont indiqué au cours des audiences qu'elles constituent des municipalités qui se distinguent des autres à plusieurs égards. Elles évoquent les éléments suivants à l'appui de leur point de vue :

- compte tenu notamment du développement des banlieues et de l'exode des classes moyennes, les villes-centres concentrent sur leur territoire une population en décroissance aux caractéristiques distinctes (personnes âgées, ménages à faibles revenus, nouveaux arrivants) de celle des municipalités périphériques. La capacité de payer de cette population est plus faible que celle de la population située en périphérie alors qu'elle nécessite une offre de services plus importante et plus diversifiée (exemple : logement social);
- les villes-centres, parce qu'elles regroupent une base commerciale et industrielle profitant à toute la région ainsi qu'une gamme de services institutionnels et gouvernementaux, doivent accueillir quotidiennement sur leur territoire un afflux de non-résidents. Or, ces derniers ne participent pas au financement des dépenses qu'ils génèrent pour les villes-centres (ex.: entretien des routes, nettoyage des rues et trottoirs, éclairage, sécurité publique, gestion de la circulation), puisqu'ils paient leurs taxes dans la municipalité où ils résident. Cela diminue la compétitivité fiscale des villes-centres;
- les villes-centres assument seules le financement d'équipements ayant une portée régionale (ex. : le jardin botanique de Montréal);
- le régime fiscal municipal, qui est axé principalement sur la taxation des immeubles, n'offre pas aux villes-centres les outils fiscaux, outre la tarification, qui leur permettrait de faire contribuer financièrement ces non-résidents;
- le fait que le gouvernement assume une grande partie des coûts de l'étalement urbain (ex. : construction d'infrastructures routières, d'écoles, d'établissements de santé) défavorise les villes-centres. En effet, comme les citoyens qui choisissent de se localiser en périphérie n'ont pas à assumer directement les coûts que ce développement engendre, cela encourage l'exode de la population et de l'assiette foncière à l'extérieur des villes-centres. Cette situation rend difficile la mise en oeuvre de stratégies concertées en matière d'aménagement et de développement au niveau régional.

Il s'ensuit que la situation particulière dans laquelle se trouvent les villes-centre explique en grande partie que leur fardeau fiscal municipal soit trop élevé par rapport aux municipalités périphériques, ce qui diminue leur compétitivité, particulièrement en regard des entreprises. Cet écart de fardeau fiscal est aussi attribuable à certains choix budgétaires exercés par les villes-centres, notamment la rémunération élevée qu'elles accordent à leurs employés.

Dans ce contexte, il apparaît qu'un partage plus équitable des charges fiscales locales entre l'ensemble des citoyens de l'agglomération doit être recherché. La fiscalité municipale est certes interpellée par ce défi. Celui-ci va cependant au-delà du partage des charges fiscales et appelle une réflexion sur les structures municipales. Pensons par exemple aux difficultés que pose le grand nombre de municipalités dans les agglomérations urbaines, particulièrement dans la région de Montréal, en regard de la concertation et de la coopération sur des enjeux régionaux.

B) Les solutions proposées

On ne peut pas prétendre que les problèmes de compétitivité et de fardeau fiscal local élevé dans les villes-centres soient uniquement attribuables aux non résidents qui profitent des services offerts par les villes-centres sans payer leur juste part du coût de ces services ou bien au développement des banlieues. D'autres facteurs tels la rémunération élevée des employés municipaux et le fait que les immeubles du secteur public ne soient pas pleinement assujettis à la taxation foncière expliquent également une partie de leurs problèmes.

À la suite des représentations qui lui ont été faites, la Commission est néanmoins d'avis que les villes-centres font face à des difficultés particulières qui réclament des interventions spécifiques de la part du gouvernement. Dans le cas de la métropole et de la capitale, la Commission croit d'ailleurs que la situation nécessite des actions à court terme.

En conséquence, afin de rééquilibrer le partage du financement des services et équipements municipaux offerts par Montréal et Québec, qui sont utilisés par les citoyens de l'ensemble de la région mais financés uniquement par leurs contribuables, la Commission recommande d'introduire une taxe régionale spéciale.

RECOMMANDATION 52 :

Le gouvernement devrait introduire une taxe régionale spéciale au bénéfice des villes-centres de Montréal et de Québec. Cette taxe pourrait être levée sur l'assiette foncière des municipalités ou sur une autre assiette telle les droits d'immatriculation. Elle serait imposée sur le territoire de chaque municipalité faisant partie de l'agglomération urbaine de Montréal et de Québec. Le rendement de cette taxe serait accordé aux villes de Montréal et de Québec et devrait tenir compte des rationalisations budgétaires que devront effectuer ces villes-centres. Si cette expérience s'avérait concluante, le gouvernement pourrait par la suite introduire une telle taxe régionale au profit d'autres grandes villes-centres.

Par ailleurs, la Commission considère qu'une plus grande vérité des prix en regard des coûts reliés au développement aurait pour effet de réduire l'étalement urbain et les iniquités fiscales dont souffrent les villes-centres. En effet, parce qu'ils n'assument pas une part suffisante de ces coûts, les citoyens des villes périphériques font face à un fardeau moins lourd que ceux des villes-centres. Cela favorise l'étalement urbain avec les conséquences que cela implique, par exemple une utilisation non optimale du territoire, une utilisation accrue de l'automobile et un déplacement des populations du centre vers la périphérie. Le gouvernement doit cesser de faire financer par l'ensemble des contribuables du Québec les coûts de l'étalement urbain.

Dans cette perspective, la Commission appuie la proposition qui lui a été faite par plusieurs intervenants pour faire payer par les ménages et les entreprises les véritables coûts associés à leur décision de localisation. Cela pourrait s'effectuer par l'imposition aux promoteurs immobiliers des redevances de développement.

R E C O M M A N D A T I O N 53 :

Le gouvernement et les municipalités devraient imposer des redevances de développement aux promoteurs immobiliers afin de faire supporter les coûts des équipements publics découlant du développement par ceux qui génèrent ces coûts.

Enfin, le fait que les gouvernements ne paient pas pleinement les compensations tenant lieu de taxes à l'égard de leurs immeubles, particulièrement le gouvernement du Québec pour ce qui est des immeubles des réseaux de l'éducation postsecondaire, de la santé et des services sociaux, pénalise de façon importante les villes-centres. En effet, ces dernières concentrent sur leur territoire une partie importante de ces établissements. La Commission est d'avis que, pour ne pas faire assumer par les autres contribuables les coûts des services municipaux rendus aux immeubles qui lui appartiennent, les gouvernements doivent se comporter comme des contribuables à part entière.

R E C O M M A N D A T I O N 54 :

Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec devraient verser aux municipalités de pleines compensations tenant lieu de taxes foncières à l'égard de tous leurs immeubles et, dans le but de venir en aide aux villes-centres, prioriser à ce titre les immeubles des réseaux de l'éducation postsecondaire, de la santé et des services sociaux.

7.4 L'ÉVALUATION FONCIÈRE DES IMMEUBLES

A) Les problèmes

Comme cela a été évoqué précédemment, la valeur foncière des immeubles constitue la principale assiette de taxation des municipalités. Il n'est donc pas surprenant que dans les débats entourant la fiscalité municipale, les questions de l'évaluation foncière et de la situation du marché immobilier fassent l'objet de préoccupations de plusieurs citoyens. À cet égard, le principe de la taxation des immeubles sur la base de leur valeur marchande a soulevé certaines réserves tout en recevant l'appui de la majorité. Cependant, plusieurs critiques ont été effectuées en regard de certains aspects du système d'évaluation actuel.

Elles se résument ainsi :

- les variations importantes de comptes de taxes foncières, qui découlent de l'entrée en vigueur de nouveaux rôles d'évaluation, donnent lieu à de nombreuses insatisfactions et à de nombreuses contestations des évaluations effectuées par les municipalités;
- l'introduction en 1988 des rôles d'évaluation foncière triennaux, qui sont en vigueur pour trois exercices d'imposition municipale, a créé plusieurs problèmes :
 - cela a diminué l'équité du régime fiscal municipal ainsi que la confiance du public dans ce régime. En effet, ce système fait en sorte d'éloigner la valeur imposée de la véritable valeur marchande des propriétés, laquelle valeur évolue constamment. Or, pour être équitable, la taxation foncière doit imposer le plus possible les immeubles sur leur valeur marchande au moment où la taxation s'effectue;
 - le système des rôles triennaux accentue les impacts des déplacements fiscaux entre contribuables lors de l'entrée en vigueur d'un nouveau rôle (quatrième année) puisque, pendant trois ans, les variations de valeurs foncières ne sont pas prises en compte. Comme ces variations diffèrent entre les immeubles d'une même catégorie et entre catégories d'immeubles, l'établissement du compte de taxes sur la base d'un nouveau rôle qui intègre ces variations entraîne souvent des hausses significatives de comptes de taxes, souvent sans variation dans les services municipaux;
 - enfin, avec ce système, des contribuables peuvent avoir à supporter un fardeau fiscal supérieur à ce qu'ils devraient payer si le rôle d'évaluation était annuel, alors que d'autres se trouvent avantagés. En effet, au cours de la période triennale du rôle, les valeurs foncières ne connaissent pas nécessairement une évolution identique, ce qui n'est pas reflété dans les comptes de taxes.
- la transparence et la simplicité du système de la taxation foncière des immeubles ont sérieusement été remises en cause par plusieurs dispositions adoptées au fil des ans qui ont complexifié ce régime;
- la valeur marchande de certains immeubles non résidentiels ou institutionnels est difficile à évaluer, dans la mesure où il n'existe pas vraiment de marché sur lequel ces immeubles sont transigés. Les divergences d'opinions entre les évaluateurs qui confectionnent les évaluations municipales et les propriétaires quant à la méthodologie appropriée à adopter entraînent de nombreuses contestations qui sont très coûteuses pour les parties impliquées. La valeur élevée de ces immeubles et du compte de taxes vient aggraver cette situation;
- l'intégrité de l'assiette foncière est remise en cause par un certain nombre d'exemptions (ex. : terrains de golf, immeubles des institutions religieuses). Pour favoriser l'équité, ces exemptions devraient être réduites au minimum;
- le processus de révision des évaluations foncières est lourd et complexe et favorise un règlement judiciairisé des différends, par le biais du Bureau de révision des évaluations foncières (BRÉF). Des mécanismes permettant de simplifier le

processus en favorisant le plus possible les ententes entre les contribuables et les services d'évaluation des municipalités, doivent être mis en place.

Les membres de la Commission sont d'avis que la plus grande partie de ces critiques sont fondées. Cependant, ils tiennent à souligner que les transferts fiscaux entre catégories de contribuables ainsi que les variations brusques de comptes de taxes foncières sont inévitables dans un régime de taxation basé sur la valeur marchande des propriétés. En effet, cette valeur est fondée sur un marché qui évolue différemment selon les catégories d'immeubles et leur localisation. Ces transferts ne peuvent être éliminés complètement si on veut préserver l'équité du système de taxation.

B) Les solutions proposées

La Commission est d'avis qu'au-delà de la simplicité, de la neutralité et du rendement financier, le principe majeur qui devrait sous-tendre le régime fiscal local est l'équité. À cet égard, les représentations qui lui ont été faites l'ont convaincue que le régime des rôles d'évaluation foncière triennaux va à l'encontre de ce principe, en plus de complexifier le régime.

La stabilisation des variations de comptes de taxes ne devrait pas s'effectuer au détriment de l'équité. Des mesures qui plafonnent les hausses démesurées des comptes de taxes, mesures déjà prévues d'ailleurs par la législation, apparaissent préférables pour atteindre cet objectif, particulièrement dans un contexte où une baisse des valeurs foncières fait en sorte que les contribuables ont plutôt tendance à s'attendre à des réductions de taxes.

Dans ce contexte, la Commission croit que la valeur des immeubles utilisée pour fins d'imposition doit se rapprocher le plus possible de la valeur marchande au moment de cette imposition.

Par ailleurs, la Commission est consciente que la transparence et l'équité du régime fiscal municipal commandent que le contribuable ait la possibilité de contester la valeur qui est allouée pour fins de taxation à son immeuble. En effet, le procédé d'évaluation foncière, même s'il est effectué par des professionnels qui utilisent des méthodes reconnues et éprouvées, doit demeurer sujet à contestation puisque les valeurs demeurent en dernier lieu des estimations. Cependant, lorsque les contestations deviennent systématiques, comme c'est le cas pour plusieurs immeubles non résidentiels, particulièrement ceux pour lesquels il n'existe pas vraiment de marché, c'est la crédibilité même du système d'évaluation qui est remise en cause.

Afin de simplifier la procédure de traitement des contestations en matière d'évaluation foncière et d'en réduire les coûts, la Commission croit qu'il faut déjudiciariser dans la plus grande mesure possible cette procédure et responsabiliser davantage les services municipaux d'évaluation face aux évaluations qu'ils produisent. Elle croit aussi que pour des raisons d'équité, les réductions de taxes découlant des exemptions, totales ou partielles, accordées à certains immeubles doivent être réduites au minimum. En effet, chacun doit payer sa juste part du coût des services municipaux qu'il consomme.

RECOMMANDATION 55 :

Le gouvernement devrait ajuster les dispositions relatives à l'évaluation foncière selon l'approche suivante :

- a) amender la Loi sur la fiscalité municipale pour délaisser le régime des rôles d'évaluation foncière triennaux et revenir aux rôles d'évaluation annuels;***
- b) mettre sur pied un groupe de travail spécialisé dont le mandat consisterait à lui faire des recommandations sur les méthodes d'évaluation les plus appropriées pour déterminer la valeur pour fins d'imposition municipale des immeubles institutionnels, commerciaux et industriels, plus particulièrement en ce qui concerne les immeubles à vocation unique;***
- c) accorder davantage de responsabilités aux services municipaux d'évaluation dans la révision administrative des évaluations foncières à la suite de plaintes des contribuables et limiter les interventions du Bureau de révision de l'évaluation foncière aux cas non résolus au niveau municipal;***
- d) entamer des discussions avec le monde municipal concernant les exemptions à la taxation foncière afin de corriger les situations qui apparaissent les moins justifiables et de trouver des moyens de faire contribuer les bénéficiaires de ces exemptions au financement des services municipaux.***

Enfin, la Commission croit que le gouvernement devrait mettre en place un cadre d'évaluation des dépenses fiscales locales et, à cet égard, que le ministre des Affaires municipales devrait produire le plus rapidement possible un document présentant l'essentiel des informations relatives aux exemptions accordées à certains immeubles.

RECOMMANDATION 56 :

Le gouvernement devrait mettre en place un cadre d'évaluation des dépenses fiscales locales, c'est-à-dire les exemptions et les régimes fiscaux particuliers dont bénéficient certains immeubles.

8. L'ÉVASION FISCALE, L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE ET LE TRAVAIL AU NOIR

8.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS

Il se dégage des mémoires soumis à la Commission et des représentations faites lors des audiences que l'évasion fiscale et le travail au noir sont des problèmes qui sont au cœur des préoccupations des citoyens. Les intervenants ont manifesté leurs inquiétudes vis-à-vis l'importance de ces phénomènes. Selon eux, l'économie souterraine est en voie de s'installer dans la mentalité des gens et de devenir par le fait même une pratique acceptée par de plus en plus de citoyens.

Les intervenants s'inquiètent également des répercussions qu'entraîne l'économie souterraine notamment au chapitre des valeurs sociales et collectives puisqu'elle remet en cause les consensus sociaux essentiels au bon fonctionnement de nos institutions.

En outre, une telle situation mine la crédibilité du régime fiscal en raison du transfert du fardeau fiscal qu'elle crée envers les citoyens qui paient leurs impôts et taxes. Également, les contribuables sont de plus en plus incités à se soustraire à leurs obligations fiscales. Enfin, l'accroissement des activités liées au crime organisé est favorisé par une trop grande tolérance à l'égard de l'économie souterraine. Il en découle un sous-financement des activités de l'État qui nuit à la viabilité des programmes sociaux.

Par conséquent, les citoyens souhaitent que le gouvernement s'attaque vigoureusement et rapidement à ce problème avant que les conséquences ne soient irréversibles.

8.2 LE PHÉNOMÈME DU TRAVAIL AU NOIR

L'économie souterraine comprend l'ensemble des activités économiques productives légales et illégales non déclarées aux gouvernements, afin d'éluder les taxes et les impôts qui s'y rapportent ou de contourner les lois qui les régissent. En 1994, la taille de l'économie souterraine, excluant les activités criminelles, a été évaluée à 7 milliards de dollars, soit 4,2 % du PIB.

Des pertes fiscales importantes pour le gouvernement en résultent. En 1994, elles ont été évaluées à 1,9 milliard de dollars pour le gouvernement du Québec.

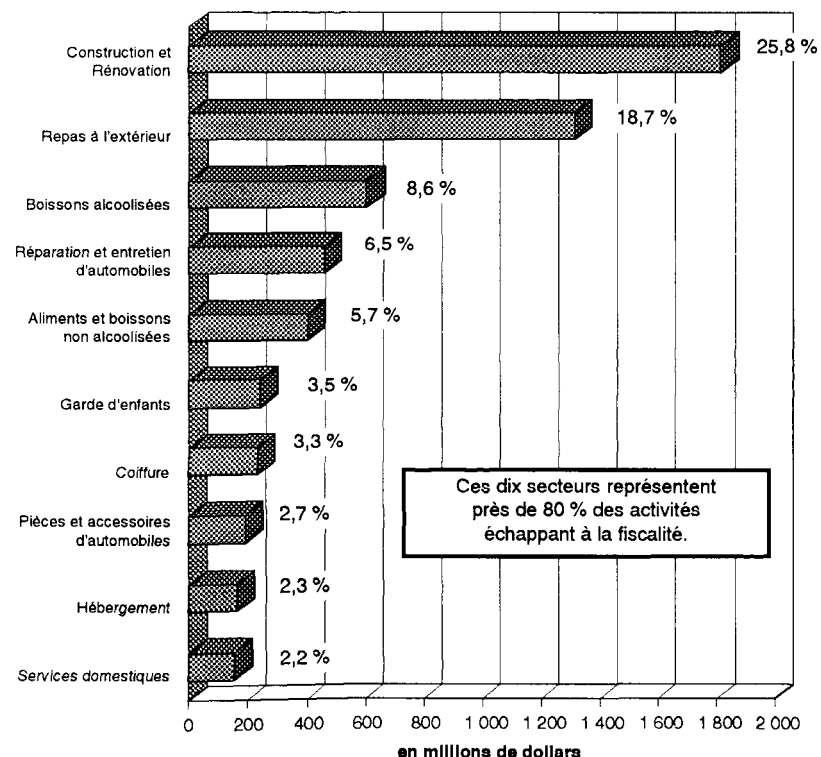
TABLEAU 8.1**ESTIMATION DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE ET DES PERTES FISCALES ASSOCIÉES AU TRAVAIL AU NOIR ET À L'ÉVASION FISCALE - QUÉBEC 1994**

	Travail au noir et évasion fiscale	PERTES FISCALES
En milliards de dollars	7,0	1,9
En pourcentage du PIB %	4,2	—

Les secteurs d'activité les plus touchés par le travail au noir et l'évasion fiscale sont les secteurs de la construction et de la rénovation, de la restauration, des boissons alcoolisées, de la réparation et de l'entretien d'automobiles, des aliments et des boissons non alcoolisées, de la garde d'enfants, de la coiffure, des pièces et des accessoires d'automobiles, de l'hébergement et des services domestiques et ménagers. Les activités au noir dans ces dix secteurs totalisent près de 80 % des activités au noir au Québec.

GRAPHIQUE 8.1**LES 10 CATÉGORIES DE DÉPENSES LES PLUS TOUCHÉES PAR L'ÉCONOMIE AU NOIR QUÉBEC - 1994**

(en millions de \$)



Plusieurs facteurs peuvent expliquer la participation de certains individus ou de certaines entreprises à des activités économiques souterraines. Les principaux facteurs sont :

- le désir d'augmenter le revenu disponible (niveau de vie);
- la perception que le fardeau fiscal est trop élevé;
- la perception que certaines personnes ne paient pas leur juste part;
- le peu d'encouragement pour certains à accroître leur revenu de travail;
- la difficulté de trouver un emploi;
- le désir de s'approvisionner à moindre coût;
- la perception que les deniers publics sont mal gérés;
- l'évitement des contraintes de la réglementation;
- la réduction des coûts de production.

Une partie importante de la population ne soupçonne pas l'ampleur des conséquences négatives qu'entraînent l'évasion fiscale et le travail au noir pour la société. Ces conséquences se répercutent autant chez les individus et les entreprises que chez le gouvernement.

D'abord, l'évasion fiscale et le travail au noir pénalisent tous les individus qui respectent les lois puisque ces derniers doivent supporter un fardeau fiscal additionnel pour compenser les pertes qu'ils occasionnent. Tous ceux qui se comportent de façon illégale bénéficient de services publics pour lesquels ils ne contribuent pas. De plus, ils entraînent de nouvelles coupures de services qui affectent tous les citoyens. Enfin, les individus travaillant au noir sont laissés sans protection sociale puisqu'ils ne contribuent pas au financement de certains programmes (Régie des rentes du Québec, Commission de la santé et de la sécurité du travail, assurance emploi, etc.).

Les entreprises doivent quant à elles faire face à une concurrence déloyale de la part de celles qui n'assument pas leurs obligations fiscales. De plus, elles ne peuvent créer autant d'emplois qu'elles le voudraient.

Pour le gouvernement, il s'ensuit un affaiblissement du consensus social et des pertes de revenus qui le limitent dans son rôle de fournisseur de services à la population. Enfin, l'économie souterraine menace le principe d'autocotisation sur lequel repose le régime fiscal.

8.3 LES SOLUTIONS PROPOSÉES

Les suggestions avancées par les intervenants lors des audiences de la Commission convergent toutes vers le même objectif : celui de maintenir la confiance du public dans le principe d'autocotisation.

A) Des mesures administratives

Plusieurs intervenants ont suggéré l'utilisation de certaines techniques qui pourraient faciliter la perception des sommes dues au gouvernement. Entre autres, certains participants ont proposé à la Commission que le ministère du Revenu compare l'évolution de l'avoir net des contribuables par rapport à leurs revenus déclarés de manière à déceler s'il n'y a pas d'écart important. D'autres méthodes ont été suggérées, notamment à l'égard du crime organisé, soit l'écoute électronique et le contrôle des transactions payées en argent.

Des mesures plus coercitives ont été avancées par certains intervenants notamment le recours à des pénalités accrues contre les contrevenants, allant même jusqu'à la peine d'emprisonnement. Certains intervenants ont également mentionné que le ministère du Revenu devrait intervenir plus rapidement dans les cas de fraude.

À l'égard de l'échange d'information, il a été suggéré à la Commission d'augmenter la collaboration entre les différents ministères et paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal).

RECOMMANDATION 57 :

Le ministère du Revenu devrait constituer une unité administrative dont les efforts seraient exclusivement consacrés à la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir. Cette unité devrait être opérationnelle dans les meilleurs délais et le ministère du Revenu, en collaboration avec les autres intervenants, devrait prendre les moyens nécessaires pour réduire au minimum les contraintes administratives relatives à ce genre d'opération.

RECOMMANDATION 58 :

Le gouvernement devrait prendre des moyens acceptables et efficaces pour protéger adéquatement les citoyens qui désirent rapporter une situation d'illégalité dont ils sont témoins ou complices dans leur milieu de travail.

RECOMMANDATION 59 :

Le gouvernement devrait s'assurer que les Québécois qui ont perdu leur statut de résident canadien n'aient plus accès aux privilèges offerts par l'État québécois (ex. : assurance-maladie), car ils n'ont plus d'obligations fiscales à l'égard du Québec.

RECOMMANDATION 60 :

Le gouvernement devrait autoriser le ministère du Revenu à transmettre aux ministères concernés la liste nominative des non-résidentss qui continuent à utiliser des services publics auxquels ils n'ont pas droit, tout en s'assurant cependant qu'une telle mesure reçoive l'approbation de la Commission d'accès à l'information.

B) Des mesures spécifiques à certains secteurs d'activités**Le travail au noir dans l'industrie de la construction**

De tous les secteurs de l'économie, celui de la construction neuve et de la rénovation est le plus touché par le travail au noir et l'évasion fiscale. On estime qu'environ 1,8 milliard de dollars d'activités n'ont pas été déclarés au gouvernement, soit 1,1% du PIB. Ce montant qui se répartit presque également entre le secteur de la construction neuve et celui de la rénovation a entraîné des pertes fiscales de près de 500 millions de dollars pour le gouvernement du Québec.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la présence importante du travail au noir dans cette industrie, notamment :

- depuis 1990, le recul important des dépenses d'immobilisation a été plus marqué que celui de la main d'oeuvre, causant un surplus de travailleurs;
- la forte réglementation dans cette industrie peut inciter, tant les travailleurs que les entrepreneurs, à éviter les différentes contraintes réglementaires et les cotisations existantes.

L'industrie de la construction fait l'objet de nombreux contrôles par différents intervenants tels la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), la Commission de la construction du Québec (CCQ), la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), le ministère du Revenu (MRQ) ainsi que les municipalités. Cela n'empêche pas la prolifération du travail au noir dans ce secteur, ce qui peut être attribué à un problème de coordination entre les différentes équipes de vérification et à une documentation déficiente des activités qui se déroulent sur les différents chantiers.

En plus d'être néfaste pour les différents niveaux de gouvernement, le fléau du travail au noir pénalise les travailleurs et les entrepreneurs qui se conforment aux différentes

règles de l'industrie et qui, du coup, ne peuvent plus concurrencer ceux qui les transgressent.

La Commission a reçu des propositions visant à réduire le problème dans le secteur de la construction. L'illustration qui suit fait état de la nature des propositions avancées.

Illustration des mesures de contrôles pour favoriser la lutte contre le travail au noir sur les chantiers de construction.

- uniformiser les informations apparaissant sur les permis de construction municipaux aux fins de contrôle;
- exiger, lors de la demande de permis, que chaque entrepreneur déclare le nombre d'heures prévu pour la réalisation d'un chantier donné;
- associer un numéro d'autorisation de la Commission de la Construction du Québec (CCQ) pour chaque chantier. Ce numéro devrait être apposé sur chacun des documents (permis, factures, etc.) relatifs à un chantier donné.
- exiger que chaque employé complète un rapport journalier faisant état du nombre d'heures travaillées.
- remettre à la CCQ, à la fin des travaux, un formulaire identifiant les dépenses (matériaux, sous-traitants et salaires) effectuées pour ce chantier.

La Commission considère que des mécanismes, tel celui décrit dans l'illustration ci-dessus, pourraient limiter les échappatoires et favoriser sur la prévention plutôt que la répression. Toutefois, la Commission estime que de telles mesures, avant d'être mises en place, doivent être évaluées quant à l'ensemble de leurs implications, et ce, par tous les intervenants impliqués dans le secteur. Enfin, la Commission considère que la solution doit passer par une approche combinant un allègement de la réglementation existante et une meilleure coordination des équipes de vérification s'appuyant sur une documentation permettant un meilleur contrôle des activités se déroulant sur les chantiers de construction.

R E C O M M A N D A T I O N 61 :

Le gouvernement devrait :

- a) alléger la réglementation s'appliquant à l'industrie de la construction;
- b) élaborer, en collaboration avec les intervenants de l'industrie de la construction, une procédure de vérification et de contrôle plus efficace des travaux effectués sur les chantiers de construction.

Le commerce illégal dans le secteur des boissons alcooliques.

Le phénomène du commerce illégal des boissons alcooliques a pris une ampleur considérable depuis quelques années. Il s'est d'abord manifesté par la vente illégale de spiritueux en provenance des États-Unis. Depuis quelques années, la fabrication de vins à partir de moût et de jus de raisins constitue une source croissante d'approvisionnement du commerce illégal sans toutefois être de l'ampleur observée dans le domaine des spiritueux.

L'accroissement de l'offre de spiritueux de contrebande au cours des dernières années peut être attribuable à :

- la proximité des principaux points d'entrée des produits de contrebande en provenance des États-Unis et l'important marché de consommation que représente la région montréalaise;
- l'écart important des taux de taxation en vigueur au Québec comparativement à ceux aux États-Unis.

Il est estimé que les pertes fiscales associées au commerce illégal des boissons alcooliques se sont établies, au plus, à 142 millions de dollars pour le gouvernement du Québec en 1995-1996, dont 103 millions de dollars pour les spiritueux et 39 millions de dollars pour les vins.

TABLEAU 8.2

**PERTES FISCALES ASSOCIÉES AU COMMERCE ILLÉGAL
DES BOISSONS ALCOOLIQUES**
(en millions de dollars)

	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Vins	—	—	8	30	30	44	50	39
Spiritueux	6	26	53	68	80	98	102	103
Total	6	26	61	98	110	142	152	142

La Commission est favorable à une réduction des taxes sur les spiritueux, en concertation avec le gouvernement fédéral, afin de contrer le phénomène de contrebande qui caractérise le secteur des boissons alcoolisées et qui sert d'assise à d'autres formes de contrebande. Le gouvernement du Québec devra intensifier ses démarches en ce sens auprès du gouvernement fédéral.

En l'absence d'une entente dans un délai acceptable, le gouvernement du Québec devrait élaborer une approche alternative, pouvant inclure une baisse unilatérale des taxes sur les spiritueux, tout en s'assurant de ne pas affecter négativement les finances publiques.

R E C O M M A N D A T I O N 6 2 :

Le gouvernement devrait réduire, en collaboration avec le gouvernement fédéral, les taxes sur les spiritueux. Il devrait s'assurer que cette réduction sera compensée par une récupération équivalente de revenus fiscaux provenant d'une diminution de la contrebande.

Le gouvernement devrait également intensifier ses mesures de lutte à de la contrebande.

Les bénéficiaires de contrats dans les secteurs public et parapublic

La Commission reconnaît que la procédure actuelle d'appel d'offre est souhaitable car elle a notamment l'avantage d'assurer une utilisation efficace des fonds publics et de mettre à l'abri les décideurs contre des situations qui pourraient remettre en cause leur intégrité. Toutefois, il faut éviter qu'une telle procédure qui favorise le soumissionnaire le plus bas ne soit complice du travail au noir. Pour réduire ce risque, la Commission considère que tout bénéficiaire d'un contrat dans le secteur public ou parapublic qui fait l'objet d'une condamnation pour évasion fiscale ou travail au noir ne devrait pas obtenir de contrat en provenance de ces secteurs pour une période de deux ans. De plus, s'il y a récidive, le bénéficiaire visé devrait perdre son permis d'exercer pour une période de deux ans.

R E C O M M A N D A T I O N 6 3 :

Le gouvernement devrait enlever, pendant deux ans, l'accès à des contrats dans le secteur public et parapublic à tout individu ou entreprise ayant fait l'objet d'une condamnation pour évasion fiscale ou travail au noir. Lors d'une récidive entraînant une condamnation pour les mêmes activités illégales, le permis de pratique lui serait retiré pour une période de deux ans.

La réparation d'automobiles

Le problème du travail au noir dans le secteur de la réparation d'automobiles a été soulevé lors des audiences publiques. La Commission considère que des contrôles accrus sont nécessaires pour y mettre un frein et qu'il faut surtout corriger les mesures qui peuvent inciter à un tel comportement. La Commission recommande donc que les compagnies d'assurance soient obligées, à la suite d'une réclamation, d'émettre un chèque au bénéfice conjoint du réparateur et du bénéficiaire de la police. Cette obligation pourrait également être levée à la seule condition que le bénéficiaire fasse une demande écrite qui spécifie qu'il n'a pas l'intention de faire réparer son véhicule. Il devra annexer un avis que l'utilisation de son véhicule, malgré qu'il soit endommagé, ne contrevient pas aux règles de sécurité routière.

RECOMMANDATION 64 :

Le gouvernement devrait obliger les compagnies d'assurance automobile, pour le paiement d'une réclamation, à émettre le chèque au bénéfice conjoint du réparateur et du bénéficiaire de la police. Une procédure d'exception devrait être prévue pour permettre une dérogation à cette mesure.

Les travailleurs à pourboire

La Commission reconnaît que les travailleurs à pourboire font face à un problème d'équité, dans la mesure où leurs bénéfices sociaux (assurance chômage, régime de rentes et paie de vacances) sont calculés à partir d'un revenu qui exclut les pourboires, bien qu'ils soient partie intégrante de leur revenu imposable.

Cette situation incite plusieurs travailleurs à pourboire à ne pas déclarer ces montants à l'impôt. Pour corriger cette situation, la Commission propose de rendre le pourboire obligatoire dans le secteur de la restauration, et ce, pour tous les employés à pourboire assujettis au salaire minimum spécifiques à cette catégorie d'employés. Par ailleurs, les employés pourraient bénéficier des programmes sociaux sur la base de leurs revenus incluant les pourboires, contrairement à la situation actuelle où des employés qui déclarent leurs pourboires ne peuvent bénéficier de la protection reliée à l'assurance-emploi. La Commission recommande au gouvernement de ne pas se servir de l'entrée en vigueur de cette mesure pour procéder à des cotisations rétroactives de ces employés.

RECOMMANDATION 65 :

Le gouvernement devrait rendre le pourboire obligatoire dans le secteur de la restauration pour tous les employés à pourboire assujettis au salaire minimum spécifique à cette catégorie d'employés et fixer un taux minimum de 12 %. De cette façon, il pourrait s'assurer que tous les bénéfices sociaux auxquels ont droit ces employés seront établis en tenant compte des revenus de pourboire.

Les services à la propriété

La Commission considère que le mécanisme de chèque emploi service envisagé pour simplifier les tâches administratives d'un employeur individuel ou d'un organisme communautaire pourrait être une avenue intéressante pour lutter contre le travail au noir dans le secteur des services à la propriété.

Ainsi, il serait souhaitable d'appliquer le plus rapidement possible le mécanisme de chèque emploi service, prévu initialement pour les services à domicile, aux travaux de rénovation domiciliaire et d'entretien général effectués pour les propriétaires occupants. Comme ces travaux sont souvent effectués au noir, il serait avantageux pour le gouvernement d'inciter les citoyens à acquérir des chèques d'emploi service.

R E C O M M A N D A T I O N 66 :

Le gouvernement devrait prévoir des mesures incitatives pour les propriétaires occupants qui utiliseront les chèques emploi service pour des travaux de rénovation domiciliaire et d'entretien général effectués à leur lieu de résidence.

Le blanchiment d'argent

En matière de blanchiment d'argent, la Commission recommande au gouvernement de prendre des mesures de contrôle plus efficaces relativement aux dépôts et aux retraits d'argent comptant et qu'il s'assure de la participation de l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) et de la collaboration du gouvernement fédéral.

R E C O M M A N D A T I O N 67 :

Le gouvernement devrait accroître ses contrôles relativement aux transactions bancaires en argent comptant. À cette fin, il devrait examiner, en collaboration avec le gouvernement fédéral, différents moyens pour acquérir les informations à cet égard.

C) Des mesures incitatives

Des mesures incitatives ont également été proposées lors des audiences de la Commission. Certains intervenants ont suggéré de sensibiliser les gens, au moyen de campagnes publiques d'information, sur les conséquences de l'évasion fiscale et du travail au noir et d'améliorer la transparence du régime. L'éducation en cette matière serait également, selon certains, une manière efficace de prévenir ces problèmes.

Des intervenants ont suggéré de diminuer le fardeau fiscal des contribuables afin d'éliminer à la source le problème de l'économie au noir. La déréglementation a aussi été proposée comme solution à ce problème.

Afin d'inciter les contribuables à observer les lois et les règlements, une autre mesure proposée lors de la Commission consisterait à améliorer, de manière continue, l'administration fiscale et à simplifier les tâches des contribuables et des mandataires afin d'éviter d'en faire une corvée.

Enfin, l'amnistie fiscale serait, selon certains intervenants, une façon de faciliter la perception des comptes à recevoir du ministère du Revenu. Cette méthode consiste à inviter les contribuables qui fraudent les autorités fiscales à régulariser leur situation avec le gouvernement de manière volontaire. À ce sujet, des arrangements pour le paiement des montants dus au gouvernement s'appliquent déjà et ils auraient sûrement avantage à être connus et simplifiés, s'il y a lieu.

R E C O M M A N D A T I O N 6 8 :

Le gouvernement devrait intensifier sa campagne d'information visant à sensibiliser la population sur les conséquences néfastes de l'évasion fiscale et du travail au noir. Cette campagne devrait :

- a) véhiculer un message positif mettant l'accent sur le fait que les travailleurs au noir ne bénéficient pas des avantages sociaux rattachés à la déclaration de tous leurs revenus;***
- b) informer la population des retombées positives des impôts versés à l'État afin de souligner le rôle essentiel du régime fiscal.***

9. L'ADMINISTRATION DU RÉGIME FISCAL

9.1 PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS

Lors des audiences de la Commission, les intervenants ont manifesté leur insatisfaction face à la lourdeur administrative et à la paperasserie excessive du système actuel. La simplification des tâches des contribuables et des mandataires est souhaitée par un grand nombre d'intervenants.

9.2 L'ADMINISTRATION FISCALE

L'administration fiscale, sous la responsabilité du ministère du Revenu, vise essentiellement à appliquer la politique fiscale établie par le ministre des Finances du Québec, laquelle est consacrée dans les diverses lois fiscales adoptées par l'Assemblée nationale. Les diverses lois fiscales permettent le prélèvement des impôts et des taxes. Par ailleurs, au cours des dernières années, l'administration du régime fiscal s'est complexifiée en raison notamment de nombreux programmes sociaux ou mesures économiques reliés plus ou moins directement à la fiscalité et à l'administration fiscale (par exemple, le remboursement d'impôts fonciers et la perception des pensions alimentaires).

Les interlocuteurs

L'administration du régime fiscal fait appel à plusieurs interlocuteurs. Ceux-ci peuvent communiquer avec le ministère du Revenu à divers titres, soit en tant que contribuable, bénéficiaire, mandataire, mandant ou intermédiaire.

Les contribuables comprennent les particuliers (salariés, travailleurs autonomes et rentiers), les sociétés de personnes et les fiducies personnelles. Les contribuables paient des impôts, des taxes et d'autres cotisations et doivent produire une déclaration de revenus ou un sommaire annuel des montants versés.

Les bénéficiaires sont les personnes qui reçoivent des prestations d'un programme de nature sociale administré dans le cadre ou en marge du régime fiscal.

Le mandataire est une personne physique ou morale à qui des responsabilités relatives à l'administration du régime fiscal sont confiées. Celles-ci consistent principalement à effectuer les retenues à la source et à prélever les taxes à la consommation. Les organismes publics ou privés qui fournissent à l'administration fiscale des renseignements fiscaux font aussi partie de ce groupe.

Le mandant confie au ministère du Revenu certaines responsabilités. En plus du ministère des Finances, les principaux mandants sont les ministères des Affaires municipales (fiscalité municipale), de la Sécurité du revenu (le programme APPORT), de la Justice (pensions alimentaires), ainsi que la Régie des rentes du Québec, la Commission des

normes du travail, la Société d'habitation du Québec, l'Agence métropolitaine de transport et Revenu Canada.

Les intermédiaires regroupent quant à eux les firmes comptables et les individus préparant les déclarations de revenus, les concepteurs de logiciels d'impôt, les services de paie, les entreprises de crédit, les éditeurs et les spécialistes de la fiscalité.

Le principe de l'autocotisation

Le principe de l'autocotisation est la pierre angulaire du régime fiscal québécois. En vertu de ce principe, le contribuable a la responsabilité d'établir sa part en impôt et de la payer au ministère du Revenu. Le mandataire doit, quant à lui, remettre au ministère du Revenu les impôts et les cotisations retenus à la source ou les taxes perçues sur les ventes aux consommateurs.

L'autocotisation est donc basée sur une relation de confiance entre le ministère du Revenu et les principaux intervenants et nécessite que chacun fasse des efforts raisonnables pour comprendre et appliquer les règles auxquelles il est soumis.

Les principales activités de l'administration fiscale

Le ministère du Revenu doit, en plus de gérer l'autocotisation, mettre sur pied des activités de vérification, de perception et de récupération fiscale afin de protéger l'intégralité de la base de revenus du gouvernement et ainsi s'assurer que chacun paie sa part des impôts et des taxes.

Les revenus qui découlent des opérations régulières du ministère, soit l'autocotisation et les activités régulières de vérification et de perception, constituent ce que l'on appelle la base des revenus. L'autocotisation représente près de 95 % des revenus totaux perçus par le ministère du Revenu.

Les programmes spéciaux de récupération fiscale consistent en un ensemble d'activités destinées à surmonter certaines difficultés rencontrées en matière de perception fiscale.

9.3 LES DIFFICULTÉS INHÉRENTES À L'ADMINISTRATION DU RÉGIME FISCAL

La Commission reconnaît que le ministère du Revenu fait face à d'importantes difficultés, en raison notamment de la complexité du régime et de la diversité des besoins de la clientèle.

La complexité du régime fiscal et de son administration

Une économie en pleine évolution

Les produits et les services financiers à la disposition des entreprises et des individus se multiplient rapidement et les transactions qui sont effectuées impliquent souvent plusieurs juridictions. De plus, les contribuables, les mandataires et leurs conseillers cherchent continuellement à élaborer de nouveaux montages financiers afin de bénéficier d'abris fiscaux qui se rendent souvent à la limite de ce que permet la loi.

Afin de préserver la base de taxation, la politique fiscale doit être souple et s'adapter aux nombreux changements. Il en résulte une fiscalité en perpétuelle évolution qui oblige les intervenants à s'ajuster à ces nouveaux développements.

Les mesures d'exception

Dans un souci d'équité, la fiscalité prévoit des mesures d'exception pour éviter que des mesures fiscales entraînent des effets inéquitables pour certains contribuables ou mandataires. Par contre, ces mesures d'exception complexifient les lois concernées ainsi que leur administration.

L'utilisation des dépenses fiscales

L'État utilise le régime fiscal pour poursuivre certains objectifs stratégiques aux plans économique, social ou autres. Par exemple, par le biais de la fiscalité, il peut permettre de promouvoir le développement économique, d'encourager l'épargne en vue de la retraite ou de protéger les ménages à faible revenu. Cette façon de procéder a des avantages, notamment une charge administrative globalement moindre pour les contribuables et les mandataires et une diminution des coûts d'administration pour le gouvernement.

Par contre, l'utilisation des dépenses fiscales occasionne une multiplication des dispositions fiscales qui alourdissent les lois, les formulaires et les guides explicatifs, ce qui complexifie d'autant leur application.

Des notions de revenus différents

Le ministère du Revenu gère également plusieurs programmes de nature sociale qui sont basés sur le revenu familial, alors que le régime fiscal retient l'individu comme unité d'imposition. De plus, même la notion de revenu utilisée pour ces programmes diffère de celles utilisées dans le régime d'imposition (revenu total, revenu net, revenu imposable, etc.). Il en résulte une complexité accrue puisque les contribuables doivent compléter une annexe additionnelle ou un formulaire distinct pour pouvoir bénéficier de ces programmes.

Un nombre élevé d'autorités fiscales et de lois

Un autre élément de complexité est le nombre élevé d'autorités fiscales (gouvernements fédéral et provincial, municipalités et commissions scolaires) et de lois autres que fiscales (le *Code civil*, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics* et sur la *protection*

des renseignements personnels, la Loi concernant la faillite et l'insolvabilité, etc.). L'ensemble de ces lois et règlements constitue un enchevêtrement difficile à démêler tant pour l'administré que pour l'administrateur.

L'importance et la diversité des documents et de la clientèle

Importance du nombre de documents

Avec près de 5 millions de contribuables, dont près de 300 000 sociétés et plus de 460 000 mandataires, le ministère du Revenu est confronté à des volumes de traitement énormes. Pour parvenir à traiter tous les documents qu'il reçoit, il doit standardiser ses formulaires et recourir aux possibilités informatiques offertes par les nouvelles technologies.

Clientèle diversifiée

Les interlocuteurs du ministère sont multiples. Certains d'entre eux, notamment les grandes entreprises, versent des sommes importantes en impôts et taxes. D'autres n'ont pas d'impôt à payer et produisent des demandes en vue de bénéficier de programmes sociaux. Pour s'adapter à cette situation, le ministère du Revenu doit concevoir des formulaires et développer des programmes de cotisation et de contrôle qui prennent en considération ces différences.

Liens multiples

Le travail du ministère est compliqué par le fait qu'un seul interlocuteur peut entretenir des liens multiples avec lui impliquant, à la fois, des lois et des périodes de remise différentes. Par exemple, une société peut effectuer, au chapitre de l'impôt sur le revenu, ses acomptes provisionnels le dernier jour de chaque mois, verser ses retenues à la source le 15 de chaque mois à titre d'employeur, et, à titre de mandataire, verser ses remises de TVQ le dernier jour de chaque trimestre. Cela complexifie la gestion du régime fiscal.

9.4 UNE ADMINISTRATION FISCALE AMÉLIORÉE

Afin de maintenir le lien de confiance entre les citoyens et l'État, il est essentiel que ces derniers soient convaincus que tous paient leur dû et que l'État déploie tous les efforts nécessaires à cette fin. Dans le but de permettre au ministère du Revenu d'atteindre une plus grande efficacité dans la perception des impôts et des taxes ainsi que de faciliter l'observance fiscale, il est nécessaire de corriger plusieurs aspects de l'administration fiscale.

L'efficacité administrative

Les régimes de TVQ et de TPS prévoient que l'acquéreur d'un bien ou d'un service taxable a l'obligation de payer la taxe et que le fournisseur, à titre de mandataire du gouvernement, doit percevoir cette taxe et la verser aux autorités fiscales. De façon à permettre à l'acquéreur de savoir s'il a acquitté la taxe, le fournisseur doit lui indiquer celle-ci de manière clairement visible sur les lieux de la transaction, sur la facture ou le reçu qu'il émet, ou encore dans la convention écrite qu'il conclut.

En 1990, une entente est intervenue entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec en vue d'unifier l'administration de la TPS et de la TVQ. Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 1992, le gouvernement du Québec administre, pour le compte du gouvernement fédéral, la TPS perçue au Québec, à l'exception de la TPS perçue aux douanes sur les importations.

La Commission recommande que le régime fiscal actuel des taxes à la consommation (TPS et TVQ) soit remplacé par une taxe à la consommation unique intégrée dans le prix des biens et services. Le montant de la taxe doit toutefois être affiché sur la facture. La perception de cette taxe doit demeurer la responsabilité du gouvernement du Québec.

La Commission considère que des gestes doivent être posés afin d'accélérer le traitement de l'information que le ministère du Revenu reçoit et d'améliorer la perception des revenus, fiscaux et parafiscaux.

Les procédures de cueillette d'informations du ministère du Revenu pourraient bénéficier d'une utilisation accrue des technologies informatiques pour la saisie des informations disponibles chez les employeurs (T-4 et RAS) ou les mandataires (remises de taxes) et pour l'enregistrement des contribuables auprès du ministère du Revenu.

Il serait également souhaitable de centraliser davantage la perception des revenus de l'État, fiscaux et parafiscaux.

R E C O M M A N D A T I O N 6 9 :

Le gouvernement devrait pour des fins de simplification et d'efficacité :

- a) transférer au ministère du Revenu l'administration des cotisations à la CSST;***
- b) convenir avec le gouvernement fédéral d'une entente visant à confier l'administration des impôts de juridiction fédérale au gouvernement du Québec, comme c'est le cas pour la TPS.***
- c) conclure une entente avec le gouvernement fédéral qui permette de fusionner la TPS et la TVQ, dont la responsabilité de perception relève et devrait continuer de relever du gouvernement du Québec, en une seule taxe à la consommation intégrée dans le prix des biens et des services.***

Les différends avec Revenu Québec, qui prennent la forme d'avis d'opposition, sont présentement tous référés à la Cour du Québec, ce qui entraîne des coûts élevés et des délais importants dans le règlement des dossiers.

La Commission considère que les contribuables devraient pouvoir recourir à une procédure plus légère pour régler ces différends, comme cela est présentement le cas avec Revenu Canada. Pour ce faire, il faudrait mettre sur pied un tribunal administratif spécialisé en fiscalité dont les jugements n'auraient pas de valeur de jurisprudence.

R E C O M M A N D A T I O N 7 0 :

Le gouvernement devrait constituer un tribunal administratif spécialisé en fiscalité dont les jugements n'auraient pas valeur de jurisprudence.

Les procédures administratives

Les activités de vérification et de perception des impôts et taxes méritent une attention particulière. La Commission juge que le gouvernement devrait adopter les mesures suivantes :

- a) la mise en place d'arrangements de perception lorsque le ministère du Revenu juge que le recouvrement d'un compte est en danger et ce, afin de permettre l'acquittement des montants prévus lors de la conclusion de l'entente avec le contribuable concerné;
- b) l'identification de lois fiscales et parafiscales pour lesquelles il serait possible de jumeler la vérification (ex. : contributions des employeurs à la CSST et autres déductions à la source);
- c) une meilleure coordination des activités de vérification, afin d'éviter la multiplication des visites chez un même contribuable. La constitution d'une équipe responsable de l'ensemble des opérations de vérification (dans le but de permettre une évaluation globale) pourrait se révéler une avenue intéressante pour le gouvernement;
- d) la mise en place d'un mécanisme permettant à un mandataire dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil donné d'effectuer sa déclaration de TPS et TVQ en même temps que sa déclaration de revenus;

- e) l'amélioration de la qualité des services à la population, notamment par le biais d'une formation des employés qui ont une relation directe et régulière avec les citoyens. Cela permettrait :
- de donner une information claire et précise sur les impôts et taxes;
 - de référer les citoyens aux services les plus aptes à répondre à leurs demandes;
 - d'accélérer le traitement des demandes ou plaintes des citoyens.
- f) la correction des taux d'intérêt chargés ou payés par le ministère du Revenu afin que :
- le calcul des taxes se fasse en utilisant le taux préférentiel comme référence;
 - les modifications aux taux soient effectuées trimestriellement;
 - les taux décrétés par le ministère du Revenu ne soient jamais inférieurs à ceux fixés par le gouvernement fédéral;
 - l'écart entre les taux d'intérêt appliqués aux comptes à recevoir et aux comptes à payer n'excède jamais 3 points de pourcentage;
- g) la révision des procédures de radiation des comptes à recevoir du ministère du Revenu, notamment en resserrant la gestion des radiations et en prescrivant une période maximale au terme de laquelle la radiation est obligatoire.

RECOMMANDATION 71 :

Le gouvernement devrait adopter des mesures administratives plus efficaces et plus équitables à l'égard de la perception des impôts et taxes, de la vérification, de la fixation des taux d'intérêt et de la radiation des comptes à recevoir et pour ce faire, appliquer celles que lui propose la Commission.

La simplification administrative

La Commission juge nécessaire de simplifier la déclaration de revenus du contribuable salarié dont la situation demeure inchangée d'une année à l'autre. Pour ce faire, elle propose au gouvernement la solution suivante :

- a) à court terme, la conception d'un formulaire sur lequel le contribuable n'a qu'à indiquer les informations pertinentes aux fins de l'impôt, soit les revenus du contribuable et de son conjoint, le nombre d'enfants à charge et leur âge, les contributions à un régime enregistré d'épargne-retraite, etc. Le ministère du Revenu retournera ensuite au contribuable un avis l'informant de l'impôt total qui est dû au fisc accompagné d'un remboursement ou d'un compte à payer;

- b) à moyen terme, la transmission, par l'employeur, de l'information de base du contribuable directement au ministère du Revenu en utilisant les nouvelles technologies d'échanges d'information.

R E C O M M A N D A T I O N 7 2 :

Le gouvernement devrait simplifier la procédure relative à la déclaration de revenus pour un contribuable salarié dont la situation demeure inchangée d'une année à l'autre.

CONCLUSION

La décision de mettre en place une Commission sur la fiscalité et le financement des services publics répondait à des appels maintes fois répétés de plusieurs groupes ou associations et vraisemblablement à un vœu de la grande majorité de la population. Lors de la conférence sur le devenir social et économique du Québec, les participants se sont entendus sur la nécessité de réévaluer le régime fiscal pour en assurer une plus grande équité, une plus grande compétitivité et pour le transformer en un instrument plus propice à la création d'emplois.

Les membres de la Commission sont persuadés que l'exercice auquel ils se sont adonnés s'est avéré très fructueux, car il a permis, pour la première fois, à des citoyens de toutes les régions du Québec d'exprimer leurs points de vue sur le pacte fiscal qu'ils souhaiteraient conclure avec le gouvernement du Québec. En remettant un rapport sur le contenu duquel ils s'entendent unanimement, les commissaires sont persuadés de livrer un message d'espoir aux Québécoises et aux Québécois. Malgré la diversité des milieux dont ils sont issus, les membres de la Commission ont dégagé des consensus qui expriment une volonté de travailler ensemble pour construire un Québec fort, solidaire et responsable.

Il serait cependant prétentieux de croire que la Commission a traité de tous les sujets qui ont été soumis à son attention de façon exhaustive et complète. Plusieurs intervenants ont formulé des recommandations que la Commission n'a pu approfondir et qu'elle porte à l'attention du gouvernement qui jugera de leur à-propos.

Par ailleurs, certaines recommandations interpellent le gouvernement qui devra procéder à des études plus fouillées avant de les mettre en application. Une telle approche s'est avérée inévitable compte tenu des difficultés pour la Commission d'entreprendre de tels travaux à l'intérieur des délais qui lui étaient impartis. Toutefois, la Commission se rendra disponible pour évaluer et formuler des recommandations sur les sujets en question, si le gouvernement juge nécessaire de proroger son mandat.

ANNEXE 1

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R E C O M M A N D A T I O N 1 :

Le gouvernement devrait respecter le calendrier d'élimination du déficit convenu avec ses partenaires en mars 1996. Il devrait cependant modifier le projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire pour éviter que la Loi ait pour effet d'amplifier d'éventuels ralentissements économiques. À cet effet, il devrait y introduire des dispositions qui, tout en maintenant ses objectifs et son caractère contraignant, lui permettraient d'adapter la gestion budgétaire à une détérioration significative de l'économie, sur la base d'indicateurs financiers prédéterminés tels que le déficit en proportion des revenus autonomes à court terme et à plus long terme en proportion du PIB.

R E C O M M A N D A T I O N 2 :

Le gouvernement devrait modifier le cadre comptable à partir de l'année budgétaire 1998-1999 en consolidant l'ensemble de ses revenus et dépenses dans ses états financiers et en créant un compte capital où seraient inscrites les dépenses en immobilisation du gouvernement. En conséquence, le compte d'exploitation serait réduit du montant de ces dépenses, mais augmenté du montant relatif à leur amortissement. C'est à ce nouveau concept de déficit d'exploitation que s'appliqueraient les dispositions de la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire, sans toutefois remettre en cause le consensus établi lors du sommet de mars 1996 quant à l'élimination du déficit budgétaire en 1999-2000.

R E C O M M A N D A T I O N 3 :

Le gouvernement ne devrait pas retenir la suggestion qui lui a été faite de créer un fonds de remboursement de la dette. Il devrait cependant poursuivre sa réflexion sur le rythme souhaitable de réduction de la dette au début du XXI^e siècle en tenant compte du principe de l'équité intergénérationnelle.

R E C O M M A N D A T I O N 4 :

Le gouvernement devrait éviter de multiplier le nombre de fonds spéciaux approvisionnés par des impôts et taxes. Il ne devrait pas recourir à la technique des fonds dédiés pour rendre plus visible le lien entre les revenus et les dépenses dans les grandes missions de l'État. La nécessité pour la population de mieux comprendre la nature des arbitrages effectués entre chacune des grandes missions de l'État, et notamment en matière de santé, devrait plutôt passer par des documents explicatifs, reflétant les revenus et les dépenses des secteurs concernés, intégrés aux documents budgétaires.

R E C O M M A N D A T I O N 5 :

Le gouvernement, tout comme les municipalités, devrait retenir le principe de l'utilisateur-payeur et faire une utilisation plus intensive de la tarification, mais en respectant les conditions suivantes :

- a) ne pas mettre en péril l'accès des citoyens à des services essentiels, en particulier la santé, l'éducation et les services sociaux;*
- b) ne pas décourager la prévention;*
- c) éviter les frais d'administration excessifs;*
- d) ne pas s'en servir pour augmenter le fardeau fiscal (remplacer les impôts et taxes plutôt que de s'y ajouter).*

R E C O M M A N D A T I O N 6 :

Le gouvernement devrait chercher à rendre plus visible la valeur des services qu'il fournit à la population par des moyens tels que :

- a) des campagnes de sensibilisation générales;*
- b) l'affichage des coûts des services dans les bureaux ou encore la transmission aux bénéficiaires de relevés des coûts des services qu'ils ont reçus;*
- c) la distribution avec les formulaires d'impôt de feuillets expliquant quels services sont financés par les impôts et taxes.*

R E C O M M A N D A T I O N 7 :

Pour accroître l'efficacité dans la gestion des fonds publics, le gouvernement devrait :

- a) développer des mesures de performance permettant d'en surveiller l'évolution et de la comparer à des administrations similaires;*
- b) développer des formules de partenariat et d'impartition avec le secteur privé qui respectent les droits des travailleurs et ceux du public;*
- c) inciter les travailleurs du secteur public à se regrouper pour soumissionner lors d'un appel d'offres pour la gestion de services assumés par le secteur public.*

Le gouvernement devrait de plus :

- a) élaborer un mécanisme de suivi des recommandations du Vérificateur général;*
- b) mettre sur pied des groupes externes d'évaluation de l'administration publique ou confier ce travail à des commissions permanentes de l'Assemblée nationale.*

R E C O M M A N D A T I O N 8 :

À chaque année, le ministre des Finances devrait déposer à l'Assemblée nationale un rapport sur le coût de chacune des dépenses fiscales du gouvernement.

R E C O M M A N D A T I O N S 9 :

Le gouvernement devrait mettre en place un cadre de réévaluation systématique des dépenses fiscales existantes comme de chaque nouvelle dépense fiscale. Ce cadre précisera :

- a) à quel moment chaque dépense fiscale doit faire l'objet d'une réévaluation par l'Assemblée nationale;*
- b) pour chaque dépense fiscale assujettie, quel genre d'évaluation sera nécessaire au moment de sa réévaluation;*
- c) pour quelles dépenses fiscales la liste des bénéficiaires sera publiée.*

R E C O M M A N D A T I O N 1 0 :

Le gouvernement ne devrait pas augmenter le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises. De plus, dès que l'équilibre budgétaire prévu pour l'an 2000 sera atteint, il devrait se donner comme priorité de réduire le fardeau fiscal de façon à améliorer la compétitivité du régime québécois.

R E C O M M A N D A T I O N 1 1 :

Le gouvernement devrait réduire l'importance des charges fixes imposées aux entreprises tout en maintenant leur fardeau fiscal constant.

R E C O M M A N D A T I O N 1 2 :

Le gouvernement devrait réduire la taxe sur la masse salariale d'un point de pourcentage en abaissant le taux de cotisation des employeurs du secteur privé au Fonds des services de santé (FSS) de 4,26 % à 3,26 %.

R E C O M M A N D A T I O N 1 3 :

Le gouvernement devrait accorder, sur une période de 3 ans d'opération, un congé fiscal à l'égard de la taxe sur le capital pour les nouveaux investissements effectués au Québec dans des secteurs cibles.

R E C O M M A N D A T I O N 14 :

Le gouvernement devrait financer les mesures d'allègement des charges fixes (taxe sur la masse salariale et taxe sur le capital) de la façon suivante :

- a) Taxe de vente du Québec (TVQ) : échelonnement progressif sur trois ans des remboursements de la taxe de vente sur les intrants (RTI) aux grandes entreprises;*
- b) Impôt sur le revenu : hausse des taux d'impôt sur le revenu actif des entreprises, tout en maintenant un écart significatif en faveur du Québec par rapport à l'Ontario.*

R E C O M M A N D A T I O N 15 :

Le gouvernement du Québec devrait intensifier ses pressions auprès du gouvernement fédéral pour qu'il lui verse une juste compensation pour l'harmonisation de la TVQ avec la TPS.

R E C O M M A N D A T I O N 16 :

Le gouvernement devrait évaluer la faisabilité de l'implantation d'une taxe sur les opérations commerciales au Québec qui remplacerait l'impôt sur le revenu des sociétés.

R E C O M M A N D A T I O N 17 :

Le gouvernement ne devrait pas introduire un impôt minimum dans la structure de taxation des sociétés. Il devrait plutôt exercer un contrôle plus serré des dépenses fiscales des sociétés.

R E C O M M A N D A T I O N 18 :

Le gouvernement devrait procéder à une évaluation en profondeur de la structure de taxation des institutions financières afin d'apporter les modifications jugées nécessaires relativement au report des impôts et la taxation des transactions financières. À cet égard, une consultation avec le gouvernement fédéral pourrait être souhaitable.

R E C O M M A N D A T I O N 19 :

Le gouvernement devrait à l'égard du crédit d'impôt pour la R-D :

- a) Exclure de l'aide fiscale les activités qui ne peuvent faire l'objet d'un contrôle adéquat;*
- b) Cibler les secteurs qui devraient être admissibles pour optimiser la création d'emplois au Québec;*
- c) Mettre en place un mécanisme de vérification autonome des activités de R-D qui permette de mieux cibler les dépenses qui devraient être admissibles;*
- d) S'assurer que cette opération se traduise par une réduction significative des dépenses fiscales à la R-D, notamment dans le domaine des technologies de l'information.*

R E C O M M A N D A T I O N 20 :

Le gouvernement devrait remplacer le crédit d'impôt remboursable pour les productions cinématographiques et télévisuelles québécoises par une aide financière directe, qui permettrait de mieux cibler les secteurs culturels admissibles. La SODEC devrait élaborer une politique à cet égard.

R E C O M M A N D A T I O N 21 :

Le gouvernement devrait limiter la valeur du crédit d'impôt remboursable pour pertes à l'équivalent du montant à payer, au cours de l'année, à l'égard de la taxe sur le capital et de la taxe sur la masse salariale.

R E C O M M A N D A T I O N 22 :

Le gouvernement devrait assujettir à la taxe sur le capital, les activités de nature commerciale des coopératives tout en tenant compte de la structure particulière de ces sociétés.

R E C O M M A N D A T I O N 23 :

Le gouvernement devrait élaborer des propositions globales de mesures incitatives, incluant une aide fiscale particulière, pour attirer au Québec des entreprises oeuvrant dans des domaines d'activités spécialisées bénéficiant principalement à des entreprises internationales ou encore à des entreprises étrangères offrant des services spécialisés, en s'appuyant sur des critères s'inspirant du modèle belge. Le gouvernement devrait également examiner la possibilité d'implanter des zones franches au Québec en favorisant, dans un premier temps, un projet pilote à Mirabel.

R E C O M M A N D A T I O N 24 :

Le gouvernement devrait confier à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre le mandat de développer une mesure de partage du temps de travail. Le financement de cette expérience devrait être assuré par une enveloppe financière prédéterminée sur une période de 3 ans.

R E C O M M A N D A T I O N 25 :

Le gouvernement devrait accorder une aide financière en vue de développer, de soutenir la demande et de favoriser la structuration de l'offre dans le domaine de l'économie sociale. À cet égard, la mise en place prochaine du chèque emploi service devrait être orientée en priorité pour favoriser la structuration de l'offre.

R E C O M M A N D A T I O N 2 6 :

La Commission recommande au ministre des Finances que la proposition de contribution de solidarité sociale présentée dans ce rapport soit soumise aux participants du Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996 afin qu'ils en évaluent la pertinence et l'acceptabilité. Dans la mesure où ils endossent cette proposition, la Commission recommande que ces participants identifient les mesures de création d'emplois qui pourraient être financées par une telle contribution, en accordant la priorité à l'emploi chez les jeunes.

R E C O M M A N D A T I O N 2 7 :

Le gouvernement devrait adopter à l'égard des contribuables à plus haut revenu une stratégie qui comporterait les trois volets suivants :

- a) statu quo sur les taux marginaux d'imposition;*
- b) taxation accrue de certains biens de luxe;*
- c) resserrement des dépenses fiscales accessibles aux particuliers.*

R E C O M M A N D A T I O N 2 8 :

Le gouvernement du Québec devrait convenir avec les gouvernements au Canada de procéder à une augmentation de la taxation des biens de luxe. Compte tenu des délais inhérents à une telle approche, le gouvernement du Québec doit immédiatement confirmer son intérêt pour une telle réforme en imposant un droit d'immatriculation plus élevé sur les véhicules de luxe qui tiendrait compte notamment de leur cylindrée.

R E C O M M A N D A T I O N 2 9 :

Le gouvernement de Québec et le gouvernement fédéral devraient évaluer ensemble divers scénarios possibles pour limiter le coût des dépenses fiscales relatives aux REÉR et aux RPA. Ils devraient également évaluer l'impact de la limite de 20 % sur le contenu étranger des placements ainsi que les mesures de contrôle de cette limite.

R E C O M M A N D A T I O N 3 0 :

Le gouvernement devrait taxer à 100 % les gains en capital, rendre pleinement déductibles les pertes en capital et se donner comme mandat de le faire en coordination avec le gouvernement fédéral.

R E C O M M A N D A T I O N S 3 1 :

Le gouvernement du Québec devrait mieux baliser l'exemption de 500 000 \$ de gains en capital sur les fermes et les PME en s'inspirant des avenues suivantes :

- a) accorder un montant d'exemption annuel qui se cumulerait en fonction du nombre d'années de propriété de l'entreprise; ou*
- b) accorder la possibilité de transférer le gain dans un REÉR équivalant à un montant annuel maximal multiplié par le nombre d'années de propriété.*

RECOMMANDATION 32 :

Le gouvernement devrait modifier la fiscalité pour que les dépenses engagées pour gagner un revenu de placement ne soient plus déductibles dans le calcul du revenu d'un contribuable, à l'exception des dépenses d'intérêt.

RECOMMANDATION 33 :

Le gouvernement devrait abolir la déductibilité des dépenses de divertissement et réallouer les économies réalisées dans le soutien aux activités culturelles et autres qu'il jugera souhaitables. Il devrait mettre en place des mesures de contrôle plus nombreuses à l'égard des frais de représentation. À cet effet, il ne devrait reconnaître les frais de repas que s'ils sont documentés par un coupon de caisse ou un reçu de carte de crédit. À la suite de ces resserrements, le gouvernement pourrait enlever le plafond de 1 % du chiffre d'affaires.

RECOMMANDATION 34 :

Le gouvernement devrait abolir le rabais de taxe sur les carburants dans les régions éloignées.

RECOMMANDATION 35 :

Le gouvernement devrait rapatrier au Québec la responsabilité de l'accréditation des organismes de bienfaisance et prendre les dispositions requises pour que les fondations universitaires et hospitalières québécoises ne soient plus pénalisées par rapport à leurs homologues des autres provinces. De plus, il devrait s'assurer que les fondations accordent leurs fonds en respectant les priorités des organismes qu'ils subventionnent.

RECOMMANDATION 36 :

Le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada devraient respecter l'échéance du 1er janvier 1999 comme date limite à l'égard de l'imposition des gains en capital accumulés dans une fiducie familiale. Ils devraient également prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les fiducies établies au Québec ou ailleurs au Canada paient leur juste part d'impôt avant de quitter le Canada.

RECOMMANDATION 37 :

Le gouvernement devrait égaliser à 7 % les taux de la taxe sur les primes d'assurance, en exemptant la partie épargne des primes d'assurance-vie.

RECOMMANDATION 38 :

Le gouvernement et la CSST devraient évaluer les différents scénarios possibles pour réduire le problème d'incitation au retour sur le marché du travail des travailleurs.

R E C O M M A N D A T I O N 3 9 :

Le Québec devrait évaluer les avenues suivantes afin de favoriser le retour au travail des bénéficiaires de l'aide de dernier recours:

- a) miser sur une politique de création d'emplois, de manière à ce qu'un plus grand nombre d'emplois leur soient offerts;*
- b) investir financièrement dans l'objectif de retour au travail et bonifier les programmes d'aide accordés aux personnes qui désirent intégrer le marché. du travail; il s'agit de réduire et d'aplanir les variations dans les taux marginaux implicites de taxation du revenu, provenant des programmes de transferts et du régime d'imposition, et ce, en incitant le gouvernement fédéral à adopter une approche qui conduise au même résultat;*
- c) rendre imposables les revenus de l'aide de dernier recours, tout en s'assurant que le bénéficiaire vivant uniquement de cette aide, au cours d'une pleine année d'imposition, n'ait pas à payer d'impôt sur le revenu;*
- d) revoir les mesures d'employabilité afin d'améliorer leur performance de réinsertion dans des secteurs ayant des possibilités plus grandes d'emploi à long terme;*
- e) revoir consécutivement les pénalités existantes, à l'égard des individus aptes au travail qui refusent un emploi, de manière à s'assurer de leur efficacité.*

R E C O M M A N D A T I O N 4 0 :

Le Québec devrait abolir le remboursement d'impôts fonciers et réaffecter les sommes dégagées dans une politique d'habitation sociale ciblée sur les besoins prioritaires des plus démunis de la société.

R E C O M M A N D A T I O N 4 1 :

Le gouvernement devrait intensifier les programmes de vérification du ministère du Revenu auprès des travailleurs autonomes afin de s'assurer que cette catégorie de contribuables n'abuse pas des dispositions fiscales particulières qui s'appliquent à eux.

R E C O M M A N D A T I O N 4 2 :

En matière d'aide à la famille et aux enfants, le gouvernement devrait :

- a) regrouper l'aide dans une allocation unifiée pour enfant gérée à l'extérieur du régime fiscal;*
- b) maintenir une certaine forme d'aide universelle à l'enfance;*
- c) s'assurer que le coût global du nouveau régime s'autofinance, en récupérant notamment les contributions financières spéciales accordées à la naissance.*

RECOMMANDATION 43 :

Le Québec ne devrait pas modifier son régime fiscal quant au choix de l'unité d'imposition. Il devrait mettre à la disposition des familles un formulaire de déclaration unique, avec une utilisation facultative, et ce, afin de simplifier la tâche de celles ayant plus d'une déclaration de revenus annuelle à produire.

RECOMMANDATION 44 :

Le gouvernement ne devrait pas accroître la taxe sur les carburants à titre de taxe « verte ». Il devrait plutôt développer des systèmes de droits d'émission échangeables pour réduire les divers types de pollution occasionnés par les entreprises.

RECOMMANDATION 45 :

Les administrations municipales devraient recourir plus fortement à la tarification de leurs services, sans toutefois remettre en cause l'accès des citoyens à des services essentiels et sans augmenter le fardeau fiscal local.

RECOMMANDATION 46 :

Le gouvernement ne devrait pas partager avec les instances municipales une partie du champ ou des recettes des taxes à la consommation ou d'autres sources de revenus de l'État.

RECOMMANDATION 47 :

Le gouvernement devrait abolir progressivement, sur une période de 5 ans, les droits sur les mutations immobilières et évaluer la pertinence de la surtaxe sur les terrains vagues desservis par des services municipaux. De plus, les tarifs qu'il impose aux municipalités pour la perception et la redistribution de la compensation tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (taxe TGE) devraient être réajustés.

RECOMMANDATION 48 :

Le gouvernement devrait poursuivre la mise en oeuvre de sa politique de consolidation volontaire des communautés locales et de regroupement municipal et adopter une approche plus directive, notamment par l'imposition de pénalités financières, si à court terme les résultats de sa politique s'avéraient insuffisants. Il devrait également accentuer ses efforts pour favoriser la réduction du nombre de commissions scolaires.

RECOMMANDATION 49 :

Le gouvernement devrait transférer aux municipalités ou aux Municipalités régionales de comté les responsabilités du transport scolaire et des immeubles et équipements scolaires, tout en prévoyant des mesures protégeant les droits des employés concernés par ce transfert, et abolir la taxation foncière scolaire.

R E C O M M A N D A T I O N 50 :

Afin de permettre un rééquilibrage des pouvoirs de négociation entre les municipalités et leurs employés, le gouvernement devrait, dans les meilleurs délais, prendre les mesures nécessaires pour accorder aux municipalités la marge de manoeuvre nécessaire leur permettant de mieux contrôler la rémunération de leurs employés. Si nécessaire, il devrait les appuyer par des interventions législatives appropriées.

R E C O M M A N D A T I O N 51 :

Les municipalités et les commissions scolaires devraient accompagner leurs comptes de taxes des informations essentielles sur leurs budgets, de façon que les contribuables puissent avoir une bonne idée de l'utilisation par ces administrations des taxes qu'ils doivent leur verser.

R E C O M M A N D A T I O N 52 :

Le gouvernement devrait introduire une taxe régionale spéciale au bénéfice des villes-centres de Montréal et de Québec. Cette taxe pourrait être levée sur l'assiette foncière des municipalités ou sur une autre assiette telle les droits d'immatriculation. Elle serait imposée sur le territoire de chaque municipalité faisant partie de l'agglomération urbaine de Montréal et de Québec. Le rendement de cette taxe serait accordé aux villes de Montréal et de Québec et devrait tenir compte des rationalisations budgétaires que devront effectuer ces villes-centres. Si cette expérience s'avérait concluante, le gouvernement pourrait par la suite introduire une telle taxe régionale au profit d'autres grandes villes-centres.

R E C O M M A N D A T I O N 53 :

Le gouvernement et les municipalités devraient imposer des redevances de développement aux promoteurs immobiliers afin de faire supporter les coûts des équipements publics découlant du développement par ceux qui génèrent ces coûts.

R E C O M M A N D A T I O N 54 :

Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec devraient verser aux municipalités de pleines compensations tenant lieu de taxes foncières à l'égard de tous leurs immeubles et, dans le but de venir en aide aux villes-centres, prioriser à ce titre les immeubles des réseaux de l'éducation postsecondaire, de la santé et des services sociaux.

RECOMMANDATION 55 :

Le gouvernement devrait ajuster les dispositions relatives à l'évaluation foncière selon l'approche suivante :

- a) amender la Loi sur la fiscalité municipale pour délaisser le régime des rôles d'évaluation foncière triennaux et revenir aux rôles d'évaluation annuels;*
- b) mettre sur pied un groupe de travail spécialisé dont le mandat consisterait à lui faire des recommandations sur les méthodes d'évaluation les plus appropriées pour déterminer la valeur pour fins d'imposition municipale des immeubles institutionnels, commerciaux et industriels, plus particulièrement en ce qui concerne les immeubles à vocation unique;*
- c) accorder davantage de responsabilités aux services municipaux d'évaluation dans la révision administrative des évaluations foncières à la suite de plaintes des contribuables et limiter les interventions du Bureau de révision de l'évaluation foncière aux cas non résolus au niveau municipal;*
- d) entamer des discussions avec le monde municipal concernant les exemptions à la taxation foncière afin de corriger les situations qui apparaissent les moins justifiables et de trouver des moyens de faire contribuer les bénéficiaires de ces exemptions au financement des services municipaux.*

RECOMMANDATION 56 :

Le gouvernement devrait mettre en place un cadre d'évaluation des dépenses fiscales locales, c'est-à-dire les exemptions et les régimes fiscaux particuliers dont bénéficient certains immeubles.

RECOMMANDATION 57 :

Le ministère du Revenu devrait constituer une unité administrative dont les efforts seraient exclusivement consacrés à la lutte contre l'évasion fiscale et le travail au noir. Cette unité devrait être opérationnelle dans les meilleurs délais et le ministère du Revenu, en collaboration avec les autres intervenants, devrait prendre les moyens nécessaires pour réduire au minimum les contraintes administratives relatives à ce genre d'opération.

RECOMMANDATION 58 :

Le gouvernement devrait prendre des moyens acceptables et efficaces pour protéger adéquatement les citoyens qui désirent rapporter une situation d'illégalité dont ils sont témoins ou complices dans leur milieu de travail.

RECOMMANDATION 59 :

Le gouvernement devrait s'assurer que les Québécois qui ont perdu leur statut de résident canadien n'aient plus accès aux privilèges offerts par l'État québécois (ex. : assurance-maladie), car ils n'ont plus d'obligations fiscales à l'égard du Québec.

R E C O M M A N D A T I O N 60 :

Le gouvernement devrait autoriser le ministère du Revenu à transmettre aux ministères concernés la liste nominative des non-résidentss qui continuent à utiliser des services publics auxquels ils n'ont pas droit, tout en s'assurant cependant qu'une telle mesure reçoive l'approbation de la Commission d'accès à l'information.

R E C O M M A N D A T I O N 61 :

Le gouvernement devrait :

- a) alléger la réglementation s'appliquant à l'industrie de la construction;
- b) élaborer, en collaboration avec les intervenants de l'industrie de la construction, une procédure de vérification et de contrôle plus efficace des travaux effectués sur les chantiers de construction.

R E C O M M A N D A T I O N 62 :

Le gouvernement devrait réduire, en collaboration avec le gouvernement fédéral, les taxes sur les spiritueux. Il devrait s'assurer que cette réduction sera compensée par une récupération équivalente de revenus fiscaux provenant d'une diminution de la contrebande.

Le gouvernement devrait également intensifier ses mesures de lutte à de la contrebande.

R E C O M M A N D A T I O N 63 :

Le gouvernement devrait enlever, pendant deux ans, l'accès à des contrats dans le secteur public et parapublic à tout individu ou entreprise ayant fait l'objet d'une condamnation pour évasion fiscale ou travail au noir. Lors d'une récidive entraînant une condamnation pour les mêmes activité illégales, le permis de pratique lui serait retiré pour une période de deux ans.

R E C O M M A N D A T I O N 64 :

Le gouvernement devrait obliger les compagnies d'assurance automobile, pour le paiement d'une réclamation, à émettre le chèque au bénéfice conjoint du réparateur et du bénéficiaire de la police. Une procédure d'exception devrait être prévue pour permettre une dérogation à cette mesure.

R E C O M M A N D A T I O N 65 :

Le gouvernement devrait rendre le pourboire obligatoire dans le secteur de la restauration pour tous les employés à pourboire assujettis au salaire minimum spécifique à cette catégorie d'employés et fixer un taux minimum de 12 %. De cette façon, il pourrait s'assurer que tous les bénéfices sociaux auxquels ont droit ces employés seront établis en tenant compte des revenus de pourboire.

R E C O M M A N D A T I O N 66 :

Le gouvernement devrait prévoir des mesures incitatives pour les propriétaires occupants qui utiliseront les chèques emploi service pour des travaux de rénovation domiciliaire et d'entretien général effectués à leur lieu de résidence.

R E C O M M A N D A T I O N 67 :

Le gouvernement devrait accroître ses contrôles relativement aux transactions bancaires en argent comptant. À cette fin, il devrait examiner, en collaboration avec le gouvernement fédéral, différents moyens pour acquérir les informations à cet égard.

R E C O M M A N D A T I O N 68 :

Le gouvernement devrait intensifier sa campagne d'information visant à sensibiliser la population sur les conséquences néfastes de l'évasion fiscale et du travail au noir. Cette campagne devrait :

- a) véhiculer un message positif mettant l'accent sur le fait que les travailleurs au noir ne bénéficient pas des avantages sociaux rattachés à la déclaration de tous leurs revenus;***
- b) informer la population des retombées positives des impôts versés à l'État afin de souligner le rôle essentiel du régime fiscal.***

R E C O M M A N D A T I O N 69 :

Le gouvernement devrait pour des fins de simplification et d'efficacité :

- a) transférer au ministère du Revenu l'administration des cotisations à la CSST;***
- b) convenir avec le gouvernement fédéral d'une entente visant à confier l'administration des impôts de juridiction fédérale au gouvernement du Québec, comme c'est le cas pour la TPS.***
- c) conclure une entente avec le gouvernement fédéral qui permette de fusionner la TPS et la TVQ, dont la responsabilité de perception relève et devrait continuer de relever du gouvernement du Québec, en une seule taxe à la consommation intégrée dans le prix des biens et des services.***

R E C O M M A N D A T I O N 70 :

Le gouvernement devrait constituer un tribunal administratif spécialisé en fiscalité dont les jugements n'auraient pas valeur de jurisprudence.

R E C O M M A N D A T I O N 7 1 :

Le gouvernement devrait adopter des mesures administratives plus efficaces et plus équitables à l'égard de la perception des impôts et taxes, de la vérification, de la fixation des taux d'intérêt et de la radiation des comptes à recevoir et pour ce faire, appliquer celles que lui propose la Commission.

R E C O M M A N D A T I O N 7 2 :

Le gouvernement devrait simplifier la procédure relative à la déclaration de revenus pour un contribuable salarié dont la situation demeure inchangée d'une année à l'autre.

ANNEXE 2

LISTE DES INTERVENANTS AYANT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE

Administration régionale KATIVIK et la Société Makivik

Agence Généalogique Froment enr.

Agences de collection financières

Alcan Aluminium Limitée

Alerte Centre-Sud

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec

Arcand, François

Ascah, Robert

Assemblée des groupes de femmes d'interventions régionales

Association canadienne des professionnels en dons planifiés (ACPD)

Association coopérative d'économie familiale (Outaouais)

Association de la construction du Québec (Région de Montréal)

Association de la planification fiscale et financière (APFF)

Association des banquiers canadiens

Association des commerçants de matériel vidéo du Québec

Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGQTQ)

Association des contribuables ayant participé à des projets de recherche et développement (ACAPDP-R&D)

Association des distillateurs canadiens

Association des économistes du Québec (ASDEQ)

Association des fondations des hôpitaux du Québec

Association des hôpitaux du Québec

Association des ingénieurs municipaux du Québec

Association des payeurs de taxes du Québec

Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)

Association des Prospecteurs du Québec

Association générale étudiante de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (AGEUQAT)

Association masculine d'entraide pour la famille (AMEF)

Association pour la défense des droits sociaux de Thetford Mines inc. (ADDST)

Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ)

Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo

Association québécoise des distributeurs et des exportateurs de films

Associations touristiques régionales associées du Québec

Barbeau, André

Barreau du Québec

Beaugrand, Raymond, ing

Bédard, Denis

Bélec, Michel

Boudreau, Guy

Boyer, Thierry

Breton, Ginette

Brien, Pierre

Bureau d'assurance du Canada

Carrefour de Pastorale en Monde Ouvrier

Centrale de l'enseignement du Québec
 Centrale des syndicats démocratiques
 Centre d'initiatives en développement de l'emploi
 Centre de pastorale en milieu ouvrier
 Centre Québécois de Formation en fiscalité - CQFF inc.
 Chaire d'Études Socio-Économiques de l'Université de Québec à Montréal (UQAM)
 Chambre de commerce du Montréal métropolitain
 Chambre de commerce du Québec
 Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain (CCIQM)
 Charbonneau, Robert
 Charpentier, Jacques
 Clennett, Bill
 Coalition des groupes communautaires de la région de Châteauguay
 Coalition populaire régionale de l'Outaouais
 Coalition pour la survie des programmes sociaux
 Comité Canadien des recherches sur la taxation
 Comité des citoyens de Pointe-Fortune inc.
 Comité des entreprises sur la fiscalité municipale
 Comité des grandes villes-centres
 Comité des parents fraudeurs ou victimes
 Communauté urbaine de Montréal
 Confédération des organismes familiaux du Québec
 Confédération des syndicats nationaux (CSN)
 Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ)
 Conseil Central de l'Abitibi-Témiscamingue Ungava (CSN)
 Conseil central de Québec-Chaudière-Appalaches (CSN)

Conseil central des syndicats nationaux de l'Estrie (CSN)
 Conseil central des syndicats nationaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean (CSN)
 Conseil central du coeur du Québec (CSN)
 Conseil central du Montréal Métropolitain (CSN)
 Conseil Central Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (CSN)
 Conseil de la santé et du bien-être
 Conseil de la science et de la technologie
 Conseil des arts et des lettres du Québec
 Conseil des métiers d'art du Québec (CMAQ)
 Conseil du patronat du Québec
 Conseil du statut de la femme
 Conseil régional de l'environnement de la région de Québec
 Conseil régional de Québec Parti démocratie socialiste
 Conseil scolaire de l'île de Montréal
 Corporation de développement communautaire de Lotbinière inc.
 Corporation des coiffeurs et coiffeuses du Québec
 Corporation Sports Québec
 Costenaro, Robert
 Crête, Paul
 De Sève, Pierre
 Désilets, Rémy
 Dubois, Alain
 Église Raëlienne
 Fédération autonome du collégial
 Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
 Fédération des caisses populaires Desjardins de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine
 Fédération des commissions scolaires du Québec

Fédération des étudiants universitaires du Québec
Fédération des femmes du Québec
Fédération des infirmières et infirmiers du Québec
Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ)
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
Fédération des unions de familles
Fédération étudiante collégiale du Québec
Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ)
Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF)
Fondation de l'Entrepreneurship
Fontaine, Alain
Forgues, Richard
Fortin, Oscar
Fortin, Patrice
Front Commun des Personnes Assistées Sociales du Québec
Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)
Garant, Roger
Gosselin, Denise
Groupe d'action des pères pour le maintien des liens familiaux
Groupe d'entraide aux pères et de soutien à l'enfant
Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME)
Groupe de recherche et de développement
Groupe de réflexion sur la solidarité sociale
Groupe Vaugois
Groupement des chefs d'entreprise
Guérin, Pierre
Institut de développement urbain du Québec (IDU)
Institut Québécois de la mode s.a. inc.

Jeune Chambre de Commerce de Montréal
Jeune Chambre de Commerce du Québec métro
Joseph E. Seagram & Fils. Limitée
Kleinschmit, Siegfried
La Pastorale Sociale de L'Archidiocèse de Gatineau-Hull
Laliberté, Michel J.
Laperrière, Martin
Le Club génération Québec inc.
Le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ)
Le Regroupement des organismes volontaires d'éducation populaire de la Mauricie (R.O.M)
Le Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec
Leblanc, Rodrigue
Les Distillateurs unis du Canada inc.
Les parents pour une fiscalité familiale
Les Planifications Plus Marcel Vachon inc.
Levac, Robert, avocat
Longpré, Jean
Magnan, Richard
Michaud, Léo
Moffat, Joseph
Mouvement des Caisses Desjardins
Mouvement pour l'enseignement privé
Mouvet, Eugène, A.L.H.
Musée des beaux-arts de Montréal
Naud, Claude, ing
Neuman, Dominique, Avocat
Normand, André, C.A.
Office des milieux du diocèse du Québec
Opposition officielle à la Ville de Montréal
Ordre des comptables agréés du Québec
Ordre des évaluateurs agréés du Québec

Ordre des urbanistes du Québec

Pelletier, Bruno

Perras, Yves

Perreault, Rémi

Pilote, Ruth

Poissant, Suzanne

Preston, Denis

Proulx, Robert

Groupe des 13 (Quatorze regroupements de groupes de femmes du Québec)

Random W., Kenneth

Regroupement des artistes en arts visuels du Québec

Regroupement loisir Québec

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec

Renaud, Johanne

Samson Bélair Deloitte & Touche

Services sanitaires Robert Richer Ltée

SMJS Telecommunications Associates Inc.

Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)

Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM)

Société Saint-Jean-Baptiste de la Mauricie

Solidarité Populaire du Suroît

Solidarité Populaire Estrie

Solidarité Populaire Région de Trois-Rivières

St-Onge, Alcidas

Sug-gestion

Syndicat canadien de la fonction publique

Syndicat de l'enseignement de l'Estrie

Syndicat de l'enseignement de l'Ouest de Montréal

Syndicat de l'enseignement de la Jonquière

Syndicat de l'enseignement de Louis-Hémon

Syndicat de l'enseignement des Vieilles-forges

Syndicat de l'enseignement du Grand Portage

Syndicat de l'enseignement du Haut-Richelieu

Syndicat de l'enseignement du Lac Saint-Jean

Syndicat de l'enseignement du Saguenay

Syndicat de la fonction publique du Québec

Syndicat des enseignantes et enseignants de La Rivéraine (CEQ)

Syndicat des enseignantes et enseignants de Le Royer

Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)

Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec

Table de concertation sur la faim de Montréal métropolitain

Table ronde des organismes volontaires en éducation populaire de l'Outaouais (OVEP)

Troc Québec

Turcotte, Hugues

Union des Artistes

Union des municipalités du Québec

Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ)

Union des producteurs agricoles (UPA)

Union pour le développement durable

Union québécoise de la conservation de la nature (UQCN)

Université Concordia

Université du Québec à Chicoutimi

Ville de Laval

Ville de Montréal

Ville de Québec

Vivre en ville

ANNEXE 3

LISTE DES FASCICULES PUBLIÉS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

- Fascicule 1** : *L'économie du Québec : revue des principales tendances*
- Fascicule 2** : *L'économie du Québec : revue des changements structurels*
- Fascicule 3** : *Les finances publiques du Québec*
- Fascicule 4** : *Le coût et l'efficacité des services de santé et des services sociaux*
- Fascicule 5** : *Le coût et les résultats de l'éducation*
- Fascicule 6** : *Le coût et l'efficacité du régime de sécurité du revenu*
- Fascicule 7** : *L'intervention gouvernementale en matière de développement économique*
- Fascicule 8** : *Le secteur local au Québec : organisation et fiscalité*
- Fascicule 9** : *Les dépenses fiscales*
- Fascicule 10** : *Mise à jour de l'étude* de Price-Waterhouse***
- Fascicule 11** : *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*
- Fascicule 12** : *La fiscalité des sociétés*
- Fascicule 13** : *Les taxes à la consommation au Québec*
- Fascicule 14** : *L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale*
- Fascicule 15** : *La tarification des services publics*
- Fascicule 16** : *L'administration du régime fiscal*
- Fascicule 17** : *L'occupation effective des champs de taxation au Québec*
- Fascicule 18** : *Les sociétés d'État du gouvernement du Québec*
- Fascicule 19** : *L'incidence des impôts et des taxes*
- Fascicule 20** : *L'administration publique québécoise : portrait statistique de l'effectif et du coût de la rémunération globale*
- Fascicule 21** : *La législation en matière d'équilibre budgétaire*
- Fascicule 22** : *Le fonds de remboursement de la dette*
- Fascicule 23** : *Le coût et l'efficacité des systèmes de transport*
- Fascicule 24** : *L'environnement et l'écofiscalité*
- Fascicule 25** : *La culture et les communications : des secteurs clés de l'économie*
- Fascicule 26** : *Le secteur bioalimentaire au Québec : portrait de l'industrie et de l'intervention gouvernementale*
- Fascicule 27** : *Les bénéfices et les coûts de l'appui au développement économique durable dans le secteur des ressources naturelles*

* Étude comparative des charges fiscales des entreprises

** Fascicule à être publié ultérieurement

ANNEXE 4

LISTE DES MEMBRES ET NOTES BIOGRAPHIQUES

Monsieur Alban D'Amours

Né en 1940, M. Alban D'Amours a fait ses études en économie à l'Université Laval. Il a effectué ses études de doctorat à l'Université du Minnesota.

M. Alban D'Amours exerce ses activités professionnelles à la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec depuis 1988. Il y a été successivement premier vice-président Planification, Communications, Marketing (1988-1990) et premier vice-président et chef de Développement et de la Vérification (1990-1994). Actuellement, il occupe le poste d'inspecteur et de vérificateur général du Mouvement des caisses Desjardins. Il est membre du conseil d'administration de la Corporation de fonds de sécurité et de la haute direction de la Confédération Desjardins depuis 1988.

De 1981 à 1986, il a occupé le poste de sous-ministre du Revenu au gouvernement du Québec. En 1986-1987, M. D'Amours était sous-ministre associé à l'énergie au ministère de l'Énergie et des Ressources. M. Alban D'Amours est également président des conseils d'administration de la Télé-Université et du Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ) et est membre du conseil d'administration de l'Association des hôpitaux du Québec.

M. D'Amours a de plus présidé la Table de consultation du débat public sur l'énergie.

Madame Nicole Beaudoin

Mme Beaudoin est Fellow de l'Ordre des comptables agréés du Québec. Elle possède un baccalauréat en administration des affaires, option comptabilité publique (1978) et une maîtrise en administration des affaires, option finances (1985) de l'École des Hautes Études Commerciales.

Actuellement, Mme Beaudoin est présidente et directrice générale du Réseau des femmes d'affaires du Québec inc., un organisme privé composé de 3 000 membres regroupés en 21 directions régionales qui assurent au réseau une présence active et représentative aux quatre coins du Québec. Elle est aussi présidente de Femmes d'Affaires Sans Frontières, qui établit des contacts avec des réseaux internationaux de femmes d'affaires.

Auparavant, Mme Beaudoin a travaillé chez Papiers Scott Limitée à titre de directrice générale - Fabrication de l'Est (1992-1993), vice-présidente - Finances chez Papiers Perkins Ltée (1990-1992), Via Rail Canada (1987-1989), Groupe mode Shirtmate Ltée (1984-1987) et contrôleur chez Lavo Ltée (1980-1984).

De plus, Mme Beaudoin est membre de plusieurs conseils d'administration.

Madame Claudine Harnois

Née en 1963, Mme Harnois est diplômée de l'Université de Toronto en études canadiennes.

Actionnaire et directrice du marketing du Groupe Harnois, depuis juin 1991, Mme Harnois est également membre du Conseil d'administration de l'Association des distributeurs indépendants de produits pétroliers (ADIP).

Son expérience en tant qu'administratrice de PME fait en sorte qu'elle s'intéresse de près à tout ce qui touche la fiscalité des entreprises.

Madame Ruth Rose

Économiste de formation, Mme Rose a fait son baccalauréat à l'Université de Chicago et ses études de 2^e et 3^e cycles à l'Université de Californie à Berkeley.

Professeure de sciences économiques à l'Université du Québec à Montréal depuis 1970, Mme Rose s'intéresse principalement à la sécurité du revenu, à la situation économique des femmes et à la politique fiscale. Elle a publié de nombreuses recherches sur des sujets tels la fiscalité des familles, les régimes de retraite, les politiques à l'égard des familles monoparentales et le financement des services communautaires.

Mme Rose a également été membre du Groupe d'étude sur la garde des enfants et du comité technique consultatif sur les « Visions de la garde d'enfants » du gouvernement fédéral.

Monsieur Michel Audet

M. Audet a fait ses études en économie à l'Université Laval et en administration à l'École Nationale d'administration de Paris (ENA).

Président-directeur général de la Chambre de commerce du Québec depuis 1993, M. Audet a également été directeur de l'éditorial au Journal Le Soleil.

Avant de se joindre au secteur privé en 1992, M. Audet a passé la plus grande partie de sa carrière à l'emploi du gouvernement du Québec où il a occupé des postes de sous-ministre, sous-ministre associé et sous-ministre adjoint au ministère des Finances, au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au Conseil exécutif et au ministère de l'Énergie et des Ressources.

M. Audet a également siégé au conseil d'administration de plusieurs sociétés privées et parapubliques.

Monsieur Peter Bakvis

Né à Amsterdam, M. Peter Bakvis a émigré au Canada à l'âge de 7 ans. Il a fait ses études à l'Université Queen's et à l'Université McGill en économie.

M. Peter Bakvis est depuis 1984 adjoint au Comité exécutif de la Confédération des syndicats nationaux (CSN). Il est responsable des dossiers de recherche économique et politique, en plus de diriger les relations internationales de l'organisme. À ce titre, il siège à la Commission syndicale consultative auprès de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).

Antérieurement, M. Peter Bakvis a été économiste et directeur du Service de la recherche de la CSN (1975-1984).

M. Bakvis a siégé à la Table de consultation du débat public sur l'énergie.

Monsieur Yvon Cyrenne

M. Cyrenne est diplômé de la faculté de commerce de l'Université d'Ottawa.

Actuellement, associé en fiscalité chez Raymond, Chabot, Martin, Paré, M. Cyrenne a également travaillé chez Thorne Riddell et chez Deloitte Haskins & Sell. De plus, M. Cyrenne a occupé des fonctions en fiscalité chez Air Canada après avoir travaillé pour les gouvernements provincial et fédéral.

M. Cyrenne a agi comme témoin expert et consultant lors de diverses causes au provincial et au fédéral. Il a siégé comme membre de divers comités sur la fiscalité dont celui de la Chambre de commerce du Canada, la Chambre de commerce de Montréal et le Montréal Board of Trade et l'Institut des comptables agréés. Finalement, M. Cyrenne a agi comme éditeur de la revue CCH - Fiscalité québécoise de 1980 à 1983.

Les services de M. Cyrenne sont également fréquemment requis par les médias pour commenter les budgets fédéral et provinciaux et la fiscalité canadienne et québécoise.

Monsieur Jean-Guy Frenette

Né en 1939, M. Frenette est sociologue et économiste. De 1967 à 1995, il a été directeur de recherches et conseiller politique de la FTQ. À ce titre, il a été un des principaux conseillers de la FTQ en matières économique et sociale.

Depuis août 1995, il occupe le poste de vice-président, concertation sectorielle et adjoint au premier vice-président, Développement économique et investissements stratégiques du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ).

M. Frenette a été impliqué dans de nombreux groupes de travail et organismes dont le Conseil des universités, la Commission québécoise sur la capitalisation des entreprises, la Société de développement industrielle du Québec, ainsi que la Société générale du financement.

Il a été à l'origine de la relance de plusieurs entreprises de participation au Québec et de projets tels Corvée-habitation et le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ). Il fait partie de plusieurs conseils d'administration d'organismes à caractère économique, social ou éducatif.

Monsieur Richard Langlois

M. Langlois est diplômé en économie et en mathématiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et a également étudié en économie à l'Université Mc Gill. Il est actuellement à l'emploi de la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), à titre d'économiste.

M. Langlois a également travaillé comme économiste au Bureau de la statistique du Québec et à l'Office de la planification et du développement économique du Québec en plus d'enseigner au département d'économie à l'Université du Québec à Montréal.

Il est l'auteur de deux essais : « *S'appauvrir dans un pays riche* » (Éditions Saint-Martin, 1990) et « *Pour en finir avec l'économisme* » (Boréal 1995).

ANNEXE 5

REMERCIEMENTS

Dans le cadre des travaux de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, des besoins d'information variés et des questions ont été soulevées par les commissaires. Plusieurs ministères et organismes du gouvernement du Québec ont collaboré à la compilation de statistiques et ont fourni plusieurs analyses, afin de répondre aux questions abordées et d'alimenter la réflexion. Il serait impossible ici de nommer toutes ces personnes, mais les commissaires remercient chacune d'entre elles.

Les commissaires tiennent également à souligner que le Secrétariat de la Commission a effectué un travail remarquable dans un délai très court, et ce, sur tous les plans : logistique, déroulement des audiences publiques, analyses des mémoires, compte rendu des audiences publiques, etc. Les commissaires expriment leur gratitude au Secrétaire et à toute l'équipe, particulièrement à messieurs Jean-Guy Lebel et Alain Gauthier chargés de la rédaction du rapport, de même qu'à monsieur Luc Meunier coordonnateur de la majorité des travaux d'analyse du Secrétariat. Les commissaires tiennent également à souligner l'excellent travail de mesdames Annie Lacombe et Lise Hamelin et de messieurs Christian Tailfer et Gervais Fortier.

De plus, suite à une initiative de la Commission, les commissaires ont eu l'opportunité de rencontrer et de consulter les experts suivants sur différents sujets concernant la fiscalité et le financement des services publics :

<i>ARSENAULT, Maurice</i>	<i>KMPG</i>
<i>BÉLANGER, Jean-Pierre</i>	<i>Ministère de la Santé et des services sociaux du Québec</i>
<i>BORDELEAU, Michel</i>	<i>Ministère du Revenu du Québec</i>
<i>BROOKS, Neil</i>	<i>Université York</i>
<i>CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre</i>	<i>Université de Montréal</i>
<i>DAGENAIS, Marcel</i>	<i>Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)</i>
<i>DÉSY, Gilles</i>	<i>Ministère des Affaires municipales du Québec</i>
<i>FORTIN, Pierre</i>	<i>Université du Québec à Montréal</i>
<i>LACHANCE, Renaud</i>	<i>École des Hautes Études Commerciales</i>
<i>LEFEBVRE, Pierre</i>	<i>Université du Québec à Montréal</i>
<i>LEFEBVRE, Wilfrid</i>	<i>Comité fédéral sur la fiscalité des entreprises</i>
<i>LETARTE, Pierre</i>	<i>Université Laval</i>
<i>LÉVESQUE, Suzanne</i>	<i>Ministère de la Sécurité du revenu du Québec</i>
<i>MALO, Nicole</i>	<i>Ministère du Revenu du Québec</i>
<i>MARTIN, Fernand</i>	<i>Université de Montréal</i>
<i>MINTZ, Jack</i>	<i>Comité fédéral sur la fiscalité des entreprises</i>
<i>MOHNEN, Pierre</i>	<i>Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)</i>

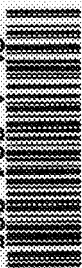
<i>MONTY, Luc</i>	<i>Ministère des Finances du Québec</i>
<i>RABEAU, Yves</i>	<i>Université du Québec à Montréal</i>
<i>RODRIGUE, Norbert</i>	<i>Conseil de la Santé et du bien-être</i>
<i>ROY, Normand</i>	<i>Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre</i>
<i>ROY, Robert</i>	<i>Association de planification fiscale et financière</i>
<i>TREMBLAY, Jocelyn</i>	<i>Société des alcools du Québec</i>
<i>TREMBLAY, Rodrigue</i>	<i>Université de Montréal</i>
<i>WHITEHEAD, John R.</i>	<i>Ministère des Finances de l'Ontario</i>

La Commission a également mandaté un groupe de travail pour la conseiller sur les aspects touchant le cadre budgétaire du gouvernement, ainsi que sur le projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire. Le groupe de travail était formé des personnes suivantes :

<i>BEAULNE, Pierre</i>	<i>Centrale de l'enseignement du Québec</i>
<i>BÉDARD, Denis</i>	<i>École nationale d'administration publique</i>
<i>GAUTHIER, Jean</i>	<i>Raymond, Chabot, Martin, Paré</i>
<i>LAMONDE, Pierre</i>	<i>Fonds de solidarité des travailleurs du Québec</i>
<i>POIRIER, Jacques</i>	<i>Ministère des Finances du Québec</i>
<i>TURGEON, Bernard</i>	<i>Ministère des Finances du Québec</i>
<i>TURGEON, Maurice</i>	<i>Chambre de commerce du Québec</i>

La Commission remercie tous les experts consultés pour la diligence avec laquelle ils ont traité les demandes des commissaires et pour leur importante contribution à la compréhension de thèmes reliés à la fiscalité et au financement des services publics.

Bibliothèque de l'Assemblée nationale



OL A 304 385

