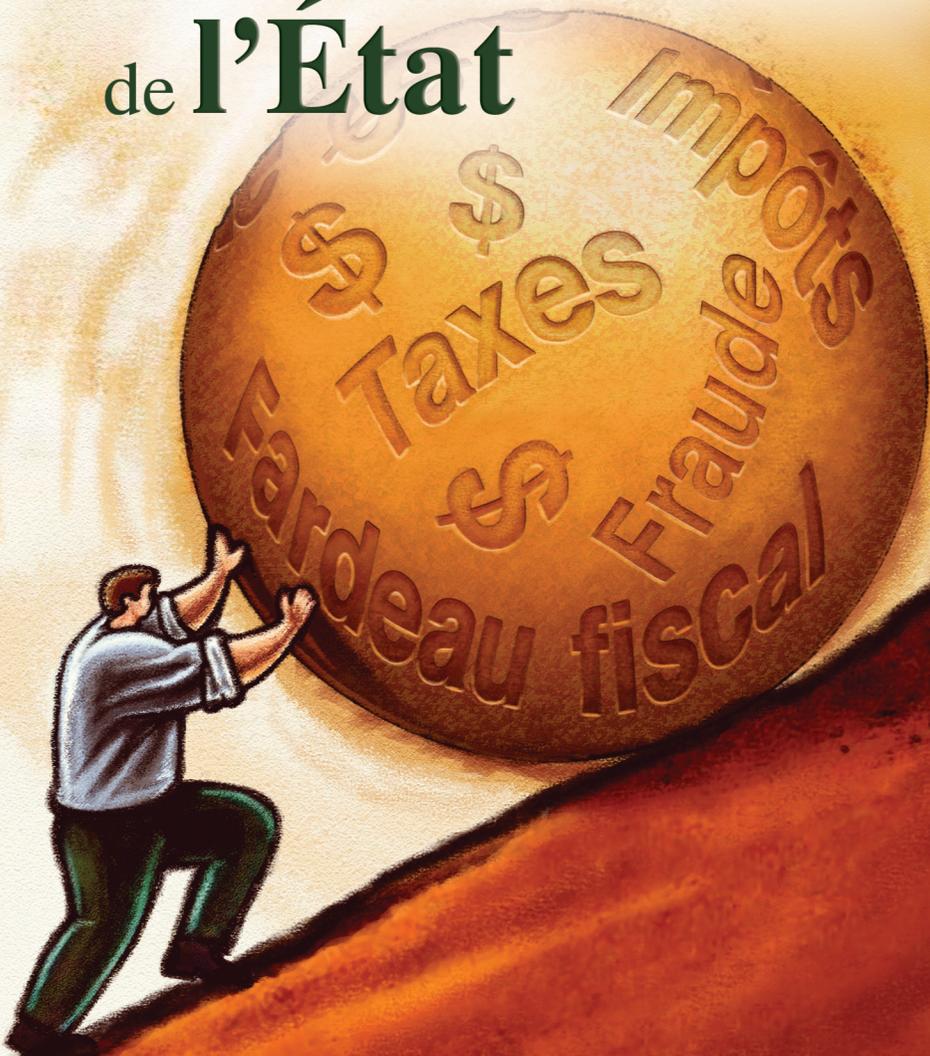


Pierre P. Tremblay

# Sisyphé

et le **financement**  
de **l'État**



Presses de l'Université du Québec





*Sisyphé*  
et le **financement**  
de **l'État**

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC  
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450  
Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2  
Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096  
Courriel: puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Distribution :

**CANADA et autres pays**

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone: (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur: (418) 831-4021

**FRANCE**

DISTRIBUTION DU NOUVEAU MONDE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone: 33 1 43 54 49 02

Télécopieur: 33 1 43 54 39 15

**SUISSE**

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone: 022 960 95 25

Télécopieur: 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Pierre P. Tremblay

*Sisyphé*  
et le **financement**  
de **l'État**

2005



**Presses de l'Université du Québec**

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450  
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada*

Tremblay, Pierre P., 1946- .

Sisyphé et le financement de l'État

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1350-5

1. Finances publiques. 2. Politique fiscale. 3. Impôt. 4. Fraude fiscale.  
I. Titre.

HJ151.T73 2005      352.4      C2005-940427-2

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada  
par l'entremise du Programme d'aide au développement  
de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible  
avec l'aide financière de la Société de développement  
des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : DESCHAMPS DESIGN INC.

Couverture – Conception : DESCHAMPS DESIGN INC.  
Illustration : JEAN-MICHEL GIRARD

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2005 9 8 7 6 5 4 3 2 1

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*  
© 2005 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 2<sup>e</sup> trimestre 2005  
Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada  
Imprimé au Canada

*À Lucie*



**I**l n'y a pas de petites réformes, il n'y a pas de petites économies, il n'y a pas de petite injustice. La vie de l'homme est un contrat ; la société une réformation incessante. Réformons donc et réformons sans cesse ; ne croyons pas, comme le disent les satisfaits, que le mieux soit l'ennemi du bien ; apprenons à nous rendre compte des choses ; étudions les faits, les idées, les méthodes, les systèmes, et jusqu'aux utopies.

Pierre-Joseph PROUDHON, *Théorie de l'impôt*, 1860



## Avant-propos

Une bonne partie de mes travaux de recherche ont porté sur les attitudes et les comportements des contribuables à l'égard des politiques fiscales des gouvernements. J'ai été particulièrement intrigué par les phénomènes de la fraude et de la délinquance fiscale. Les principales causes de ces manifestations sont largement connues et très peu, sinon aucunement, remises en question. La lourdeur du fardeau des contributions obligées au Trésor public ainsi que le réflexe bien naturel de garder pour soi la plus grande part possible de son patrimoine personnel constituent, indiscutablement, les facteurs les plus déterminants de la tricherie à l'égard du percepteur.

Cela dit, il m'a toujours semblé insatisfaisant de réduire la compréhension d'un objet aussi complexe à la simple évocation des causes les plus triviales de ses manifestations. D'ailleurs, les chercheurs qui se sont penchés sérieusement sur la question ne s'y sont pas laissés tromper. Ils sont tous allés au-delà de l'aversion primaire à l'égard de la taxation pour tenter de cerner les éléments déclencheurs de la délinquance des contribuables. C'est à Lucien Mehl et à Pierre Beltrame que nous devons attribuer, à mon avis, la palme de la définition la plus juste du malaise profond qui suscite les manifestations de tricherie à l'impôt. Pour eux : « Il existe une corrélation certaine entre le degré de cohésion et de stabilité d'une société, la force de l'attachement que ses membres manifestent à l'égard des principes politiques qui sont à sa base, d'une part, et le niveau de spontanéité et de sincérité dans l'exécution des obligations fiscales, d'autre part<sup>1</sup>. » Dans un premier commentaire de ces propos<sup>2</sup>, j'écrivais que la force du sentiment d'appartenance soulignée par

---

1. Lucien Mehl et Pierre Beltrame, *Science et technique fiscales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Thémis, 1984, p. 721.

2. Pierre P. Tremblay, « Le message politique du comportement fiscal : McLuhan a-t-il raison ? », *Recherches sociologiques*, n° 1, 1994, p. 66.

ces auteurs me semblait être un élément clé de l'appréciation du phénomène. J'ajoutais que la rupture de la cohésion sociale était souvent le fait de sociétés en changement, ayant à faire face à des difficultés économiques, politiques et culturelles persistantes. J'ai toujours cette conviction, d'autant plus que les résultats de la plus récente enquête<sup>3</sup> que j'ai menée sur le sujet m'incitent fortement à croire en la véracité de mes hypothèses.

Les données recueillies lors de ce sondage et les analyses subséquentes ont fait apparaître une relation entre le sentiment d'aliénation politique, la confiance manifestée envers les élus et l'attitude à l'égard de la délinquance fiscale. Ce lien était perceptible tant chez ceux qui furent identifiés comme délinquants que chez ceux qui disent se conformer aux lois de l'impôt. Les premiers se sont, d'ailleurs, montrés toujours un peu plus cyniques, un peu plus aliénés sur le plan politique, un peu plus favorables et un peu plus tolérants à l'égard des comportements vus comme frauduleux. Qu'en conclure, sinon qu'un bris manifeste de confiance est survenu entre les autorités et les citoyens. La méfiance évidente du citoyen envers la classe politique est un phénomène persistant et bien documenté. Elle remonte probablement à la toute première expression du pouvoir politique dans les sociétés humaines et est sans doute l'une des causes les plus importantes de toute rébellion et de toute révolution.

Le besoin d'un lien de confiance solide et durable est particulièrement grand quand il s'agit des deniers publics, ainsi que le soulignait Peggy Musgrave à l'occasion de la 91<sup>e</sup> conférence annuelle sur la fiscalité tenue le 8 novembre 1998<sup>4</sup>. Celle-ci affirmait que, plus que tout autre domaine de politiques publiques, la fiscalité repose sur la confiance. Pour elle, un niveau élevé de conformité aux lois fiscales dépend grandement de la confiance qu'entretient le contribuable à l'égard de la qualité du système fiscal auquel il est soumis<sup>5</sup>. Au cours de cette même réunion scientifique, Richard Musgrave<sup>6</sup>, pour

---

3. Enquête téléphonique menée auprès de 751 répondants entre le 17 mai et le 17 juin 1999 et dont une partie des résultats a été dévoilée lors d'une communication faite par Guy Bédard et Yves Boisvert et intitulée « Générations, fraude fiscale et transformation des normes sociales dans la société québécoise », Chaire Fernand-Dumont, INRS Culture et Société. Cette recherche faisait suite à une première enquête menée en 1993 et publiée dans Pierre P. Tremblay et Guy Lachapelle, *Le contribuable: héros ou malfaiteur?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996.

4. Les communications de cette conférence ont été répertoriées dans National Tax Association, *Proceedings, Ninety-first Annual Conference, 1998*, Washington, 1999.

5. Peggy A. Musgrave, NTA, *Proceedings 1998*, p. 3.

6. Richard A. Musgrave, « Trust in Government », dans NTA, *Proceedings 1998*, p. 6.

bien faire comprendre que l'érosion de la confiance n'était pas attribuable aux seules autorités politiques, a rappelé aux participants que l'essence même de la démocratie est que le citoyen et l'État sont indissociables. Autrement dit, la perte de confiance envers les gouvernements et les administrations publiques est une perte de confiance des citoyens envers eux-mêmes.

Il serait difficile de mieux définir et de mieux illustrer que ne le font les propos de Richard Musgrave ce que nous entendons par l'aliénation politique du citoyen et du contribuable. Dans un contexte d'aliénation politique, l'État n'est plus perçu comme propriété collective et tout devient une relation entre «eux» et «nous». On ne sait pas vraiment si la méfiance précède l'aliénation ou si l'aliénation crée la méfiance ou, encore, si les deux phénomènes sont concomitants. Ce dont on est certain, cependant, est que leur présence favorise les manifestations de délinquance fiscale et une plus grande tolérance à leur égard.

Cette érosion du sens de la propriété collective de l'État pourrait-elle être imputable aux pratiques de l'État moderne? Cherchant une explication plausible à un tel constat chez leurs concitoyens américains, C. Eugene Steuerle et ses collaborateurs (Gramlich, Hecl et Nightingale)<sup>7</sup> ont repéré trois causes premières. La première serait l'absence d'écoute de la part des autorités gouvernementales et politiques. La seconde cause serait une information déficiente et trop souvent transformée en propagande, alors que la troisième serait la conviction largement répandue que le rôle du gouvernement des États-Unis a été réduit à celui de gestionnaire de la dette nationale. Nos propres résultats de recherche nous autorisent à dire que les perceptions des individus quant à l'organisation générale de la gouvernance et des politiques publiques sont très souvent erronées. À titre d'exemple, répondant à une question sur le fardeau fiscal des contribuables, les participants à l'enquête vont spontanément surestimer leur propre fardeau et celui des classes dites les plus démunies, alors qu'ils sous-estiment toujours celui des plus riches. De plus, ces mêmes répondants n'ont aucune idée des définitions de pauvreté, de classe moyenne et de richesse. Rarement auront-ils une perception juste de la situation. Nous pouvons, certes, en imputer partiellement la faute à une information publique déficiente. Mais cela n'explique pas tout. Les citoyens ont à l'égard des gouvernements et de l'univers du politique des préjugés qu'ils aiment bien entretenir en dépit des preuves contraires qui peuvent être apportées. Ainsi, en réponse à nos questions,

---

7. C. Eugene Steuerle *et al.*, «Will people trust a government that must constantly renege on its promises?», dans NTA, *Proceedings*, 1998, p. 10.

ils nous ont confié et répété que les gouvernements administrent mal et qu'ils sont irresponsables. Ils renchérisaient en disant que l'impôt est un mal nécessaire ; que le système d'impôt est injuste et que les contribuables sont inégaux devant le fisc. L'ignorance, la méfiance et une bonne dose de cynisme semblent donc caractériser les rapports entre le citoyen et l'État.

Il y a là, toutefois, quelque chose de paradoxal. Le sentiment d'aliénation politique est très fort chez les citoyens, alors que les forums de discussion et les instances démocratiques n'ont jamais été aussi nombreux et variés. Au Québec, par exemple, on est allé jusqu'à faire élire au suffrage populaire certains membres des conseils d'administration des divers centres de soins du réseau de la santé. À l'intérieur même des institutions, on s'est donné des règles et des procédures de décision qui font appel au plus grand nombre. Malgré cela, le taux de participation semble fléchir dans l'ensemble et devenir ridiculement bas lorsque vient le temps de désigner les personnes pour siéger aux instances locales et particulières comme celles des centres hospitaliers. Interrogé sur le sujet, le citoyen va du même souffle déplorer un déficit démocratique de la part des administrations et une participation électorale en régression. Ce paradoxe de la démocratie actuelle ne peut que nous renvoyer aux phénomènes de méfiance et de cynisme.

Ces manifestations d'hostilité envers l'autorité politique ou gouvernementale existent, si j'ose dire, depuis toujours. Les personnes qui ont été élevées dans la foi chrétienne connaissent bien ce passage de l'Évangile dans lequel des Pharisiens et quelques membres du parti du roi Hérode assemblés autour de Jésus s'efforcent de lui tendre un piège. Ils lui demandent, de manière insidieuse, si, à son avis, ils devraient payer l'impôt exigé par Rome. Le Christ, flairant la ruse pour l'amener à se compromettre aux yeux des autorités politiques, rétorqua qu'il fallait rendre à César ce qui appartient à César et à Dieu ce qui est à Dieu. Les évangélistes qui ont relaté cet événement et les commentateurs qui leur ont succédé depuis sont unanimes quant à l'interprétation à donner à ce récit. Pour eux, la parole du Christ ne laisse pas de doute sur le caractère obligatoire du versement de l'impôt. Jésus, par son propos, a affirmé l'existence d'une démarcation claire et nette entre les affaires de Dieu et le gouvernement des hommes. Il reconnaissait la séparation de l'Église et de l'État. L'Église catholique a rappelé cet enseignement en écrivant dans la version la plus récente de son catéchisme :

« La soumission à l'autorité et la coresponsabilité du bien commun exigent moralement le paiement des impôts, l'exercice du droit de vote, la défense du pays<sup>8</sup>. » Il faut retenir de ce qui précède un enseignement qui me semble essentiel pour la vie en collectivité : le devoir de solidarité des citoyens envers l'ensemble de leur communauté. Ce devoir, cependant, ne peut être la résultante que d'un sentiment réel et puissant d'appartenance.

Le contribuable vivant à l'époque de l'Empire romain pouvait facilement savoir qui était le véritable propriétaire des deniers publics ; c'était l'empereur romain dont l'effigie était frappée sur chaque pièce de monnaie. De nos jours, dans nos sociétés ouvertes et démocratiques, la démarche de reconnaissance est plus ardue. On ne saurait prétendre qu'au Canada nos pièces de monnaie appartiennent à Elizabeth II ou encore aux divers personnages de notre histoire à l'effigie desquels certaines pièces de monnaie sont frappées. Ces effigies constituent, avant tout, des symboles de la communauté canadienne et rappellent que le dollar canadien appartient aux citoyens du Canada et qu'il est une part de notre identité nationale.

Priver César de quelques deniers constituait certes, à l'époque, un acte délibéré de rébellion contre l'occupant romain. Les activistes juifs, pour poser une telle question au prophète de Nazareth, devaient en être fort conscients. L'histoire est remplie de ces cas de refus de l'impôt qui ont dégénéré en révolutions et entraîné, par la suite, d'importantes réformes. Parmi les événements les plus célèbres, rappelons, par exemple, le conflit qui opposa Jean sans Terre aux barons anglais, la Révolution française, la guerre de l'Indépendance américaine, la révolution russe, pour ne nommer que ceux-là. Ces événements ont, par la suite, inspiré les auteurs de textes fondamentaux sur lesquels se sont établis les rapports de la personne et de la société. Il suffit de mentionner la *Magna Carta* ou encore la *Déclaration universelle des droits de l'homme* pour bien saisir toute l'importance de cet héritage.

Ces révoltes de contribuables ont été déclenchées au nom des principes de justice et d'équité. Le fait même de l'impôt n'était pas mis en cause. On se rebellait contre l'abus, contre l'autoritarisme et contre le despotisme. Ces faits marquants de l'histoire n'ont pas entraîné l'abolition de l'impôt. Bien au contraire, ils en ont fait l'un des piliers essentiels des régimes politiques démocratiques.

---

8. Voir à ce propos *Catéchisme de l'Église catholique*, Ottawa, Conférence des évêques catholiques du Canada, 1993, p. 459, 489 et 494.

De nos jours, la fronde fiscale donne rarement lieu à des affrontements sanglants. Elle se manifeste plutôt par des débats politiques largement médiatisés ou bien elle emprunte la manière plus sournoise de la délinquance ordinaire ou de la fraude à grande échelle. À vrai dire, on tue désormais moins fréquemment au nom de l'impôt. La fronde fiscale contemporaine est de nature plus complexe et les facteurs qui la favorisent sont nombreux, variés et bien connus de ceux qui se sont intéressés à la question. Les conséquences probables de la délinquance fiscale sont, elles aussi, bien connues. Le manque à gagner des administrations est la plus évidente, mais l'érosion des valeurs et l'affaiblissement de la solidarité sociale sont probablement plus dommageables à long terme.

La fuite devant l'impôt ne constitue pas un geste de rejet de l'État. Elle met plutôt en cause, d'une part, le lien de confiance entre les autorités gouvernementales et le citoyen et, d'autre part, le sentiment d'appartenance à une collectivité. Comme il y a une recrudescence observée du phénomène et que cette augmentation des délits fiscaux concorde avec la croissance des attitudes et des comportements individualistes au détriment des rapports collectifs, la question sociale et politique de la fraude fiscale s'impose de plus en plus. La fraude à l'impôt est un symptôme de malaises profonds en gestation dans une société. Au Canada par exemple, l'économie se cherche encore un nouveau départ et les difficultés sociales s'incrument dans une collectivité en perte d'identité. Le marasme des finances publiques fait peser sur le citoyen de sérieuses menaces de réduction des services publics, ce qui accentue le sentiment d'un ratio impôts/services insuffisant. Toutes ces insécurités cumulées, réelles ou appréhendées – peu importe –, constituent une masse critique susceptible d'enclencher un processus de désagrégation de la crédibilité des autorités et des institutions publiques. S'installe alors un climat de méfiance, d'opposition, voire de rejet de l'autorité politique, favorable au développement du cynisme politique des citoyens et contribuables. Tout cela indique que les citoyens connaissent mal la réalité des gouvernements et des administrations publiques et qu'ils sont peu conscients de l'importance de leurs devoirs et de leurs responsabilités.

La réalité que doit affronter l'État est faite d'un ensemble d'objets hétéroclites dont les caractéristiques principales sont la constante évolution et l'instabilité. Au regard de chacun de ces objets constitutifs de la réalité, les pouvoirs publics doivent adopter des politiques dont l'harmonisation, essentielle au développement de l'ensemble de la société, exige des ajustements incessants et des révisions périodiques. Comme Sisyphe, les autorités gouvernementales et administratives doivent éternellement parcourir le même chemin en poussant devant eux le fardeau des finances publiques.

Le cycle infini des choix budgétaires de l'État est le résultat indéniable de la dynamique des sociétés humaines en transformation sous l'effet d'un ensemble structuré d'évolutions particulières. Il est aussi la conséquence des principes, des règles, des processus et des valeurs qui président à la gestion des finances publiques. C'est donc à partir d'un exposé et d'un examen des éléments fondamentaux de la gestion du financement des gouvernements et des administrations que j'entends le démontrer. J'utiliserai à cette fin les connaissances acquises des différentes recherches que j'ai menées tant sur les attitudes et les comportements des contribuables que sur les politiques budgétaires des gouvernements. Je me servirai aussi de mes différents enseignements dans ce vaste et complexe domaine qu'est l'administration publique, notamment en matière, bien sûr, de politiques de finances publiques, mais aussi de la théorie de la décision qui nous dit, en fin de compte, que la décision est omniprésente et incessante.

Cet ouvrage a bénéficié grandement du travail de plusieurs personnes que je tiens à remercier. Je dois beaucoup à ceux qui furent mes assistants de recherche, Alio Aboulé, François-Philippe Dubé, Isabelle Lanthier, Danièle Desbiens, Sébastien Roy et Julien-André Tremblay. Il me faut aussi souligner à grands traits l'apport de mes collègues Guy Bédard et Yves Boisvert, qui ont dirigé la dernière enquête par sondage alors que j'occupais une fonction de direction au sein de l'Université du Québec à Montréal. Enfin, tout ce projet a pu se concrétiser grâce au soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Pierre P. Tremblay



# Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	XI
<b>Liste des figures et des tableaux</b> .....	XXIII
<b>Introduction</b> .....	1
L'administration publique.....	4
La mosaïque du secteur public.....	5
Les particularités de l'administration publique.....	8
Les finances publiques.....	11
Les mots clés des finances publiques.....	13
Des notions complémentaires utiles.....	14
Le plan du livre.....	16
<b>Chapitre 1 Les principes et les acteurs</b> .....	19
<b>LES PRINCIPES</b> .....	19
L'autorisation parlementaire.....	20
L'initiative de l'exécutif.....	21
L'obligation de rendre compte.....	22
<b>LES GRANDES RÈGLES</b> .....	23
Le fonds unique.....	23
L'annualité du budget.....	24
L'unité du budget des dépenses.....	24
<b>LES ACTEURS</b> .....	25
Le public.....	26
Le législateur.....	27
Le gouvernement.....	29

<b>Chapitre 2 La croissance des finances publiques</b> .....	<b>33</b>
La mesure de la taille de l'État.....	34
Les outils de mesure et leurs limites.....	35
Facteurs premiers et facteurs secondaires.....	38
L'influence déterminante du modèle de l'État.....	39
Les processus politiques .....	45
Les facteurs institutionnels.....	46
Les facteurs non institutionnels .....	50
L'évolution des sociétés et le développement.....	52
La dynamique des organisations.....	55
La taille idéale de l'État.....	57
<b>Chapitre 3 Les politiques et les enjeux</b> .....	<b>61</b>
DES MISSIONS COMPLÉMENTAIRES .....	62
LA PLACE CENTRALE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE.....	65
LA POLITIQUE FISCALE .....	67
Les déterminants de la politique fiscale.....	69
Le besoin pécuniaire.....	69
La capacité contributive.....	70
Le calcul du besoin et de la capacité.....	73
La pression fiscale et le seuil de tolérance .....	75
Les grandes questions de la politique fiscale .....	78
Qui est le contribuable ?.....	79
Quel objet doit-on imposer ?.....	80
Quel sera le mode d'imposition ?.....	82
Le stade de développement de l'économie .....	83
Les valeurs sociales.....	84
Les traditions historiques .....	85
LES POLITIQUES NON FISCALES.....	86
<b>Chapitre 4 Les sources de revenus</b> .....	<b>89</b>
LES REVENUS AUTONOMES	
ET LES REVENUS DE TRANSFERT.....	89
LES INSTRUMENTS DE REVENUS DE L'ÉTAT.....	93

Les prélèvements obligatoires et les contributions facultatives .....	93
L'impôt : outil majeur et privilégié .....	94
La structure de l'impôt .....	95
Une classification des prélèvements obligatoires .....	99
Impôt direct ou impôt indirect .....	99
Les impôts sur le revenu .....	100
Le concept de revenu .....	100
Le revenu des particuliers .....	102
Le revenu des sociétés .....	103
Les cotisations sociales .....	104
Les impôts sur le capital .....	104
Les impôts sur la consommation .....	106
Impôts généraux et spécifiques .....	107
La tarification .....	108
L'emprunt et le placement .....	110
LE FINANCEMENT IDÉAL .....	111
<b>Chapitre 5 Le cas particulier du jeu</b> .....	115
L'État et le jeu : une histoire ancienne .....	117
Au Canada et au Québec .....	119
Les bonnes causes des jeux de hasard et d'argent .....	121
L'équité des revenus tirés des jeux de hasard et d'argent .....	122
L'efficacité des jeux de hasard et d'argent mise en doute .....	124
<b>Chapitre 6 Le citoyen, le contribuable et l'État</b> .....	127
Évasion et fraude : une distinction nécessaire .....	127
L'expression de malaises .....	128
Un moyen de défense .....	130
L'évaluation des performances de l'État .....	131
L'hypothèse économique de la délinquance .....	131
Un phénomène conjoncturel et en expansion .....	132
L'occasion fait le larron .....	133
Les pratiques de l'évitement .....	134
Les conséquences de l'évasion et de la fraude .....	135
Les remèdes à la fuite devant l'impôt .....	135

<b>Conclusion</b> .....	137
La contradiction inhérente aux objectifs poursuivis .....	137
Une évaluation difficile des objectifs .....	138
Des outils de prélèvement, non de correction .....	139
Un instrument lent .....	140
L'allocation des ressources .....	140
Le développement de l'économie .....	141
La redistribution de la richesse .....	142
Le remède : la réforme de la politique fiscale .....	144
<b>Annexes</b> .....	159
Annexe 1 Sélection de mesures fiscales annoncées dans les discours du budget au Québec entre 1961 et 1994, par ordre chronologique décroissant .....	159
Annexe 2 Tableau synthèse des mesures fiscales annoncées dans les discours du budget au Québec entre 1961 et 1994, par type d'impôt et par ordre chronologique décroissant .....	185
Annexe 3 Tableau synthèse des mesures fiscales annoncées dans les discours du budget au Québec entre 1961 et 1994, par objet et par ordre chronologique décroissant .....	187
<b>Bibliographie sélective</b> .....	149

## Liste des figures et des tableaux

Figure 1	Administration publique et secteur public au Canada.....	8
Figure 2	Définition des finances publiques.....	12
Figure 3	Principes des finances publiques.....	21
Figure 4	Facteurs déterminants de la taille de l'État.....	40
Figure 5	Hierarchie des besoins selon Maslow.....	54
Figure 6	Évolution de la distribution des revenus avant impôt, 1961 et 2000, Canada.....	64
Figure 7	Ensemble intégré des politiques de revenus publics.....	67
Figure 8	Courbe de Laffer.....	76
Figure 9	Choix et contraintes de la politique fiscale.....	78
Figure 10	Structure de l'impôt.....	96
Figure 11	Nature du bien et du service public et mode de financement.....	113
Tableau 1	Dépenses totales des administrations publiques en pourcentage du PIB, 1986-2005.....	5
Tableau 2	Évolution de la consommation finale des administrations publiques, 1960-1990 (en milliards de dollars américains de 1985).....	34
Tableau 3	France 1822-1989, évolution des dépenses budgétaires par grandes catégories.....	42
Tableau 4	Gouvernement du Canada : revenus, dépenses et dette, de 1950 à 2001 (en millions de dollars).....	48
Tableau 5	Prévisions des revenus budgétaires du gouvernement du Québec, 2004-2005.....	91
Tableau 6	Dettes du gouvernement du Québec au 31 mars 2004.....	92



## Introduction

Bien peu d'activités humaines échappent encore à l'intervention de l'État, du moins dans les sociétés dites développées. Il n'y a qu'à consulter la liste des organismes de toute nature liés directement ou indirectement à un gouvernement pour s'en convaincre rapidement. Des gestes aussi intimes que le choix d'un prénom pour son enfant nouveau-né tombent sous l'autorité du Directeur de l'état civil. Lequel a le pouvoir de l'accepter ou de le refuser au nom du respect des principales valeurs dominantes dans une société. Ici, au Québec et au Canada, des parents seraient bien malavisés de vouloir affubler leur rejeton du nom d'un objet de consommation courante comme, par exemple, « Glace à la vanille ». Nos coutumes, nos traditions, voire la nature du respect dû à tout individu, tout cela milite en faveur d'une interdiction des noms pouvant prêter au ridicule. Si l'État est presque partout, il n'en demeure pas moins méconnu et grandement incompris. Les principes qui le gouvernent, les biens qu'il produit, les services qu'il rend, de même que les acteurs, grands et petits, qui l'animent, demeurent encore aujourd'hui, à l'ère de la communication tous azimuts, objets d'ignorance ou, au mieux, d'indifférence. L'intérêt collectif qui est sa raison d'être est trop souvent, hélas, perverti par l'intérêt individuel du citoyen.

Au moment d'écrire ces lignes, presque 22% des Canadiens travaillent dans ce qu'on appelle communément le secteur public, c'est-à-dire l'ensemble des ministères, organismes, agences, administrations municipales ou régionales, régies, offices ou entreprises étatiques que compte le pays. Cette statistique ne tient pas compte des emplois du secteur privé dont l'existence est assurée grâce aux subventions et aux contrats de services accordés par l'État.

Dans l'ensemble de l'économie canadienne, au cours de l'année 2003, le secteur public a généré directement une production de biens et services qui correspond, en gros, à quelque 18% du produit intérieur brut du Canada<sup>1</sup>. Dans son édition de mars, *L'observateur économique canadien* rapportait que les services gouvernementaux représentaient 5,5% du produit intérieur brut du Canada en 1996. La contribution des établissements publics d'enseignement ainsi que ceux de la santé et des services sociaux était, pour la même période, estimée à 10%. Les entreprises publiques, de leur côté, ont apporté environ 3% du PIB. Statistique Canada affirme pour sa part que l'ensemble des pouvoirs publics au Canada ont dépensé, au cours de cette période, pour une valeur de 348 milliards de dollars. De ces dépenses, 115 milliards de dollars (ou 33%) ont été transférés à des « particuliers » (dont deux milliards à des non-résidents). Les entreprises privées ont reçu 11 milliards en subventions. Enfin, 74 milliards ont été payés en intérêts sur la dette publique. À l'heure actuelle, les chiffres sont encore plus impressionnants. Pour le deuxième trimestre de l'année en cours, le montant du produit intérieur brut du pays s'élève à 1 124,3 milliards<sup>2</sup> et la contribution des organismes publics est demeurée sensiblement la même. On ne peut faire autrement que de reconnaître la présence imposante de l'État dans l'économie du pays. Qui plus est, les flux que sont les transferts en provenance du secteur public affectent en grande partie l'ensemble de la production et de la consommation nationale, c'est-à-dire l'offre et la demande. Ajoutons que la totalité des échanges répertoriés lors de la compilation du PIB est assujettie à une législation et à une réglementation imposées par les autorités. Pour finir, rappelons que les montants des transactions servent de base aux prélèvements obligatoires de toutes sortes (que ces impôts prennent la forme de droits, de taxes ou de cotisations). Bref, il n'y a que « l'économie souterraine » qui échappe au contrôle exercé par les administrations publiques.

1. Quand on entreprend de comparer les « finances » du secteur public avec le PIB, il faut bien se garder d'oublier la définition même du PIB (qui est la somme des « productions nettes » ou « finales »). Il faut aussi savoir que certaines dépenses de transfert sont taxées. Autrement dit, les autorités prennent d'un côté ce qu'elles donnent de l'autre ; leur action, en matière de transferts, a un effet sur la distribution et sur les comportements, mais non pas sur le volume de la production. Par exemple : sur un dollar reçu en intérêt (ce dollar n'augmente pas le PIB, puisqu'il s'agit d'un transfert), le détenteur d'une obligation du Trésor doit verser, en moyenne, 50 cents en impôts – le fisc reprend 50% de ce que le Trésor a versé !
2. Statistique Canada, CANSIM, tableau 380-002, mise à jour du 31 août 2004.

L'administration publique n'a pas toujours été aussi présente dans la vie des citoyens canadiens. Au dire de Ronald W. Crowley<sup>3</sup>, l'interventionnisme effectif de l'État ne remonte pas plus loin qu'aux années 1930. Il aura fallu l'avènement d'une nouvelle philosophie, de théories nouvelles (en particulier celle de John Maynard Keynes) et, surtout, du développement industriel, technologique et économique pour que les pouvoirs publics mettent en place le secteur public tel qu'on le connaît actuellement. Les mêmes facteurs sont de nouveau en effervescence et contribuent à changer le visage et le rôle de l'administration publique. À ce propos, Crowley écrit :

[...] la grande question est de déterminer si les institutions publiques répondent au besoin du prochain demi-siècle. Autrement dit, il s'agit de déterminer si les institutions publiques peuvent offrir un meilleur produit que d'autres institutions. Selon l'OCDE, le véritable enjeu des années 1990 sera d'accroître la souplesse du secteur public. Dans cette optique, il serait raisonnable de s'attendre à ce que certaines institutions publiques doivent changer de façon à acquérir les qualités de compétitivité, d'adaptabilité et de dynamisme. Dans certains cas, il peut être nécessaire de transférer des fonctions de l'État vers d'autres institutions, existantes et nouvelles, ou même d'autres institutions vers l'État<sup>4</sup>.

Il faut donc s'attendre à ce que certains champs d'action des pouvoirs publics acquièrent une nouvelle importance et que d'autres perdent de leur prépondérance. Par ailleurs, il ne semble pas que la présence même de l'État interventionniste soit à la veille de s'amenuiser. Il n'y a pas encore d'indicateur qui pointe dans une telle direction malgré le débat persistant sur le rôle et la place de l'État. Tout au contraire, il semble que les finalités et les façons de faire particulières du secteur public resteront, et pour longtemps encore. La question des finances publiques ne sera donc pas soustraite, d'ici peu, à l'ordre du jour des débats économiques, sociaux et, surtout, politiques qui nous animent.

Une bonne approche et une compréhension juste de cet objet particulier que sont les finances publiques et, encore plus, les décisions de politiques qui y sont liées requièrent, d'entrée de jeu, une définition claire des divers termes et appellations qui y sont le plus couramment utilisés. Qui plus est, lorsqu'il est question du budget de l'État, il est impératif, du moins aimons-nous le croire, de faire le point sur certaines notions de base de l'administration publique et de bien établir la démarcation entre secteur public et secteur

3. Voir Ronald W. Crowley (dir.), *Compétitivité et prestation des services publics*, Kingston, École des études en politiques publiques, Université Queen's, 1992, p. 7-9.

4. *Ibid.*, p. 15.

privé. Cette dernière précision est rendue d'autant plus nécessaire que la mise en question régulière du modèle utilisé depuis les années 1970, celui de l'État providence, porte principalement sur les frontières entre le public et le privé.

## ■ L'administration publique

L'administration publique est un vocable passe-partout. Le terme désigne à la fois cette institution qui donne corps à l'État et le mode spécifique de gestion qui lui est reconnu. Dans le premier cas, on le confond le plus souvent avec le gouvernement, la municipalité ou, encore, avec toute autre instance de nature politique. Dans le deuxième cas, on l'associe au management ; c'est-à-dire à la direction, à l'organisation et à la gestion d'une entreprise. Les mots administration, gestion et management, comme les mots administrer, gérer et diriger, ont des sens voisins. Par souci de précision et, surtout, de distinction, certains vont préférer utiliser « administration » pour parler d'actions de grande envergure (ainsi, on dit conseil d'administration ou administration publique), et ils réserveront le terme « gestion » à la direction d'un service ou d'une entreprise. Par contre, le formidable essor des sciences administratives dans la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle a engendré un phénomène de mimétisme entre la gestion du privé et du public.

Les techniques préconisées dans le secteur privé étant de plus en plus adoptées par le secteur public, on s'est mis à parler de management public<sup>5</sup>. Même si les mots management, gestion et administration sont utilisés comme des synonymes par de nombreuses personnes, ce livre ne fait usage que des termes administration et gestion, le mot administration étant employé dans un sens plus large que le mot gestion (ce dernier mot étant utilisé, par exemple, dans l'expression « gestion des finances publiques »). En fait, dans cet ouvrage, nous donnons au terme « administration publique » le sens suivant : l'ensemble du pouvoir administratif contrôlé par l'État<sup>6</sup>.

---

5. Voir Adrien Payette, « Éléments pour une conception du management public », dans Roland Parenteau (dir.), *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 3-24. La même question est discutée par Roland Parenteau, « Peut-on parler de management public ? », dans Gérard Éthier (dir.), *L'administration publique, diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 3-20.

6. C'est le sens que lui attribuaient Carole Simard et Luc Bernier dans leur ouvrage intitulé *L'administration publique*, Montréal, Boréal, 1992, p. 13-16.

Tableau 1

### Dépenses totales des administrations publiques en pourcentage du PIB, 1986-2005

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1999	2002	2005
<b>Australie</b>	37,6	38,4	40,3	40,2	39,4	39,7	35,9	36,3	35,2
<b>Autriche</b>	55,8	54,2	54,9	57,9	57,4	57,3	54,2	51,3	50,6
<b>Belgique</b>	58,9	54,4	54,7	55,6	53,3	52,8	50,1	50,5	49,3
<b>Danemark</b>	47,5	52,3	53,3	52,2	49,7	48,5	42,5	40,6	39,9
<b>France</b>	52,7	51,5	53,0	55,3	54,9	55,0	53,5	53,4	53,6
<b>Allemagne</b>	45,4	47,1	48,1	49,3	49,0	49,4	48,7	48,5	47,6
<b>Italie</b>	51,4	55,5	56,7	57,7	54,5	53,4	48,9	47,7	48,5
<b>Japon</b>	31,2	31,8	32,8	34,7	35,2	36,1	38,1	38,7	38,1
<b>Norvège</b>	48,3	54,9	56,3	55,1	54,1	51,6	48,3	47,7	49,4
<b>Suède</b>	62,0	62,3	67,5	73,0	70,9	67,6	60,2	58,4	57,5
<b>Royaume-Uni</b>	45,6	44,0	45,7	45,7	45,0	44,6	39,2	40,8	43,4
<b>États-Unis</b>	37,0	37,2	38,0	37,5	36,5	36,4	33,7	35,5	35,7
<b>Zone euro</b>	49,2	50,1	51,3	53,0	51,8	51,4	48,9	48,2	47,9
<b>Union européenne</b>	49,2	49,9	51,3	52,7	51,5	50,9	47,7	47,5	47,7
<b>Total de l'OCDE</b>	40,6	41,7	42,7	43,3	42,4	42,1	40,0	40,7	40,8

### ■ La mosaïque du secteur public

Le secteur public, c'est évident, se définit par rapport au secteur privé. La distinction que l'on fait au Canada entre le secteur public et le secteur privé est une distinction « conventionnelle », fondée sur divers critères, le principal étant le statut juridique des organismes. Ce statut juridique sépare généralement les organisations qui relèvent d'intérêts privés de celles qui relèvent des pouvoirs publics. Le tri se ferait facilement si tous les objets à répertorier répondaient à une norme claire. Ce n'est pas le cas. Les interventions des pouvoirs publics sont à ce point nombreuses et diversifiées que se côtoient, dans un même secteur d'activité, des ministères, des régies, des entreprises publiques, des entreprises privées selon la loi et appartenant en propriété

exclusive à des sociétés de droit public dont l'actionnaire unique est l'État. On pourrait inclure dans cette liste des sociétés par actions dont une part minoritaire d'actions est détenue par la puissance publique.

Jadis, on a pu croire que la définition du secteur public pouvait reposer uniquement sur la notion de propriété. Il y aurait eu, d'un côté, la propriété privée et, de l'autre, tout le reste. Mais tout le reste comprenait aussi la propriété mixte, associant pouvoirs publics et intérêts privés. Était-il « logique » de classer dans le secteur public l'ensemble des organisations dont la propriété était mixte ? Fallait-il placer d'un côté les organisations « dominées » par des intérêts privés et, de l'autre, les organisations « contrôlées » par les pouvoirs publics ? Forcément, pour répondre à ces questions, il fallait « choisir ».

Et, tant qu'à « choisir », fallait-il classer dans le secteur public des organisations qui, tout en appartenant entièrement à des intérêts privés, étaient presque entièrement « financées » par les pouvoirs publics (cas, par exemple, des universités dites privées) ?

On pourrait penser étendre la définition du secteur public à toute organisation financée par l'impôt (l'impôt étant défini comme « tout prélèvement monétaire, effectué d'autorité par les pouvoirs publics pour alimenter le Trésor public, ne comportant pas de contrepartie directe »). Mais le mode de financement (« fiscal », d'une part, et « autre », d'autre part) ne permet pas de tout départager, car de nombreuses organisations sont financées à la fois par l'impôt et par le marché.

À l'évidence, il est difficile de classer les organismes dont la propriété est mixte et ceux dont le financement est fondé à la fois sur des revenus tirés du marché et sur des sommes d'argent tirées du Trésor public. La difficulté reste considérable même lorsque l'on tient compte du degré de contrôle que les autorités imposent à de tels organismes. En effet, les contrôles varient en intensité et, à la limite, il serait arbitraire de déterminer le degré de contrôle qui décide du classement. Faudrait-il classer dans le secteur public une entreprise « semi-privée » dont les prix de vente sont fixés, les conditions d'exploitation réglementées et les transactions scrutées en détail par les pouvoirs publics et classer dans le secteur privé une entreprise « semi-publique » à laquelle les autorités ont laissé une très grande autonomie ?

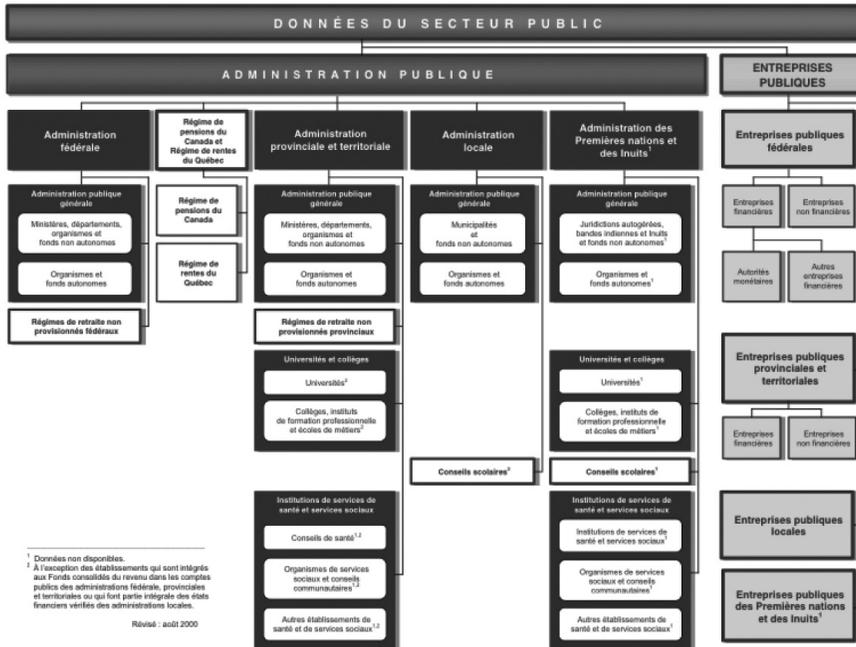
Certes, le statut juridique semble bien pratique. Il permet de dire si Air Canada fait partie ou non du secteur public ! Mais le statut juridique peut faire illusion. En effet, on vient de le voir, une organisation constituée en entreprise privée (par exemple en vertu de la Loi sur les compagnies) peut se trouver sous la totale dépendance des pouvoirs publics. Somme toute, quel que soit le critère retenu, il y aura toujours des cas ne correspondant pas parfaitement aux modèles.

La multiplication des organismes autonomes qui relèvent des autorités fédérales ou provinciales (sans parler des sociétés créées par des organismes autonomes, notamment par les municipalités) rend difficile la détermination des frontières précises du secteur public, quelle que soit la définition que l'on veut bien lui donner. La difficulté s'accroît, on l'a déjà dit, parce que de plus en plus d'organismes « publics » sont associés à des intérêts privés, certains étant propriétaires d'une partie du capital d'entreprises privées. Cette difficulté est à la mesure de la complexité qui caractérise le secteur public.

Pour définir, il faut choisir, et la définition du secteur public procède nécessairement de choix difficiles. Statistique Canada a, par le passé, tenté de clore le débat en « énumérant » les organismes à classer dans le secteur public. L'énumération retenue par Statistique Canada a été fortement critiquée<sup>7</sup> tout en faisant autorité parce qu'elle est la seule qui fasse l'objet de compilations systématiques. Le portrait actuel du secteur public, tel qu'il est présenté par l'organisme officiel de la statistique au Canada et montré dans la figure 1, est une excellente illustration de la définition du secteur public retenue aux fins du présent ouvrage. C'est une définition qui trace bien les contours du secteur public tout en mettant en évidence les diverses parties qui le composent, c'est-à-dire : les administrations centrales des différents ordres de gouvernement, les grands réseaux de services publics ainsi que les entreprises publiques.

---

7. Cette critique a surtout été faite par Gérard Bélanger. Voir, notamment, G. Bélanger, *Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique*, Montréal, Agence d'ARC, 1988, p. 215-250.

**Figure 1 Administration publique et secteur public au Canada**


Source : Statistique Canada.

## ■ Les particularités de l'administration publique<sup>8</sup>

La définition qui précède met en lumière les particularités de l'administration publique. Particularités qui, à la fois, forcent la mise en place d'une structure organisationnelle hétérogène et distinguent le public du secteur privé même lorsque la frontière entre les deux est très ténue. La principale raison pour laquelle les administrations publiques n'opèrent pas sur le modèle des entreprises privées se trouve dans le fait que les administrations publiques appliquent la loi, alors que les entreprises privées la subissent. Les

8. Les spécificités du secteur public ont été exposées de façon plus détaillée dans Pierre P. Tremblay (dir.), *L'État administrateur: modes et émergences*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1997. Lire en particulier l'introduction intitulée « À propos de l'administration publique », rédigée par André Bernard et Pierre P. Tremblay. Ce passage du présent ouvrage en est inspiré en partie.

administrations publiques sont l'instrument de l'autorité, qui s'exprime par la loi. La loi dicte les obligations et les interdictions, établit les droits et les libertés, prescrit, en somme, la marge de manœuvre à l'intérieur de laquelle doivent s'inscrire les comportements individuels. Les administrations publiques servent l'autorité en appliquant et en faisant respecter les décisions politiques.

L'autre raison, un peu moins claire celle-là, est le fait que l'existence de l'administration publique et de toutes ses parties constituantes relève de la reconnaissance de l'intérêt collectif. Parfois cet enjeu, puisque cela en est un, est patent et, parfois, il se révèle plus ambigu. Une bonne part des activités du secteur public se rapportent aux biens publics, dont on a dit précédemment qu'ils relèvent nécessairement d'une autorité. Il est, en effet, un certain nombre de services ou de biens qui, de toute façon, doivent relever d'une autorité. Ainsi, la paix et la sécurité d'une population donnée ne peuvent être assurées que par une autorité, qui impose les obligations et les interdictions sans lesquelles règnent les querelles interminables et l'anxiété permanente. On dit des biens qui sont indivisibles et accessibles à tout le monde (c'est le cas de la paix et de la sécurité) que ce sont des « biens publics purs » et l'on admet volontiers que de tels biens relèvent de la « sphère publique ».

Il arrive cependant que, pour diverses raisons, l'autorité confie à des administrations publiques le soin de fournir un service que pourrait aussi offrir une entreprise privée (par exemple l'enseignement ou les soins de santé).

On a vu qu'en raison de la variété des arrangements qui s'y appliquent le secteur public est extrêmement complexe. Ainsi, une distinction importante sépare les administrations publiques proprement dites des entreprises publiques, les premières étant surtout financées par l'impôt, les secondes, par la vente de titres, de services ou de biens, ces dernières faisant ce que pourraient faire des entreprises privées. Certaines administrations publiques, financées surtout par l'impôt, accomplissent néanmoins des activités qui pourraient être effectuées par des entreprises privées (qui pourraient être financées, en tout ou en partie, par des subventions ou octrois provenant du secteur public et, par conséquent, au moins en partie, de l'impôt).

Il est clair que les administrations publiques se distinguent plus des entreprises privées que des entreprises publiques, mais elles se distinguent tout de même des entreprises publiques. Les entreprises publiques sont toutes engagées dans des activités qui pourraient relever d'entreprises privées, alors que la plupart des administrations publiques s'occupent de biens publics et, plus généralement, du bien public. Les administrations publiques sont directement liées à l'autorité politique (autrement dit, elles sont l'expression

des pouvoirs publics). Elles appliquent le droit conformément au principe de la primauté du droit qui est inscrit en tête de la Charte canadienne des droits et libertés en vigueur depuis 1982.

Le bien public est habituellement défini comme « l'intérêt général » et il est censé transcender les intérêts particuliers ou privés. Ainsi, lors d'une épidémie appréhendée, les autorités prescrivent des mesures de prophylaxie qui gênent la plupart des gens, des mesures auxquelles de nombreuses personnes ne se soumettent que sous la contrainte, sous prétexte que l'épidémie annoncée n'est pas inéluctable : ces mesures sont néanmoins requises par les circonstances et elles évitent l'aggravation de la situation, qui autrement se produirait. Cet exemple (que l'on pense simplement aux cas de méningite) montre que l'intérêt du public n'est pas nécessairement perçu par tous.

Le bien public doit être distingué des biens publics et les biens publics doivent, à leur tour, être définis. Selon une définition, les « biens publics » sont les espaces, ressources, installations, matériels, denrées, marchandises, titres et autres « avoirs » qui appartiennent aux pouvoirs publics. Selon une autre définition, l'expression « biens publics » désigne ce qui ne peut pas être divisé et approprié au bénéfice d'une seule personne à l'exclusion des autres personnes qui désireraient en profiter. L'exemple de l'air pur a déjà été donné pour illustrer cette définition de l'expression « biens publics ». Il est clair que la plupart des « avoirs » des pouvoirs publics ne sont pas des biens publics selon la seconde définition (car ils sont divisibles, peuvent être appropriés au bénéfice d'une ou de plusieurs personnes à l'exclusion des autres, et ainsi de suite), alors qu'ils le sont selon la première.

Cette distinction est importante. En effet, pour prendre un exemple, une « voiture officielle » est un « bien public », mais qui est réservé à l'usage exclusif des « officiels ». Un terrain militaire est un « bien public », mais on ne peut y accéder sans autorisation.

En revanche, si l'air pur est un bien public au sens de la deuxième définition, c'est parce qu'il n'est pas possible d'empêcher les gens d'en profiter à moins de les chasser de l'endroit où l'air est pur. Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'une personne profite de cet air pur que les autres ne peuvent pas en profiter également. De plus, on n'épuise pas ce bien public en le consommant.

C'est la même chose pour la paix, la sécurité, la stabilité. Quand la paix règne, tout le monde en profite. Quand la sécurité et la stabilité sont assurées, chacun peut espérer sans crainte.

Or, on ne peut avoir accès à ces biens publics s'il n'y a pas une autorité et une administration pour les rendre disponibles. Pour faire régner la paix, il faut des « agents » capables de l'imposer aux fauteurs de troubles (qui, par

définition, tentent de «troubler» la paix publique). Pour assurer à une population la sécurité et la stabilité qui peuvent contribuer à son bien-être, il faut substituer l'ordre à l'anarchie et accepter une gestion centralisée et collectivisée de certaines ressources (que cette gestion soit démocratique ou non). En définitive, dans une agglomération, la plupart des «biens publics» sont ceux que procurent les autorités et les administrations.

## ■ Les finances publiques

Le phénomène de finances publiques est apparu avec l'État. Le concept de finances publiques est venu plus tard dans l'histoire de l'humanité et le concept moderne demeure assez récent. André Neurisse<sup>9</sup> raconte que, trois mille ans avant Jésus-Christ, l'ancien royaume d'Égypte avait deux institutions fiscales, chacune ayant une mission spécifique. La première, située dans le nord du pays et nommée la Maison blanche, veillait à recueillir les fonds nécessaires pour subvenir aux besoins du souverain. La seconde, qui se trouvait dans le sud du pays et qu'on appelait la Maison rouge, devait, pour sa part, prélever les deniers pour le culte. Dans la mesure où l'on associe le mot «public» au mot «État», l'ancien royaume d'Égypte est probablement l'un des premiers modèles de finances publiques. Ce premier modèle est rudimentaire et ne fait pas une distinction bien nette entre le bien privé et le bien public; les deux notions semblent se confondre au profit d'une seule personne. La Grèce, une autre grande civilisation de l'Antiquité et qui est reconnue comme le berceau de la démocratie, ne fera pas véritablement progresser le concept de finances publiques<sup>10</sup>. Il faudra pour cela attendre la venue de l'Empire romain. Rome apportera l'élément fondamental qui manquait au concept: la notion de puissance publique. Comme le disent si bien Lucien Mehl et Pierre Beltrame<sup>11</sup>, cet élément fait du gouvernement la seule autorité ayant le pouvoir de prélever par la contrainte des ressources privées et de les utiliser au nom des intérêts de l'État. La notion de puissance publique va temporairement s'égarer sous les dynasties mérovingienne et carolingienne, marquées par l'affaiblissement de la royauté; elle resurgira

---

9. Le lecteur désireux d'avoir une vue d'ensemble sur l'évolution de ce concept pourrait trouver avantage à consulter les ouvrages suivants: André Neurisse, *Histoire de l'impôt*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, ainsi qu'Henry Laufenberger, *Histoire de l'impôt*, Paris, Presses universitaires de France, 1959.

10. Voir François Vannier, *Finances publiques et richesses privées dans le discours athénien aux V<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> siècles*, Paris, Les Belles lettres, 1988, p. 188.

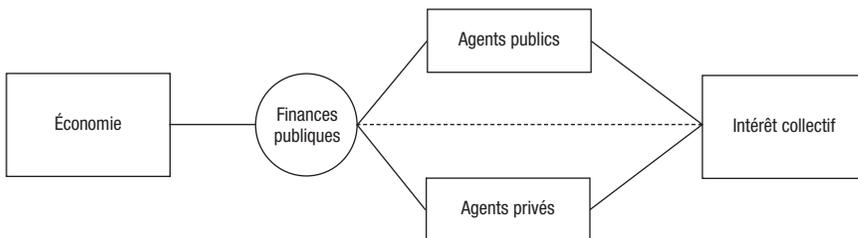
11. Lucien Mehl et Pierre Beltrame, *Science et technique fiscales*, Paris, Presses universitaires de France, 1984, p. 63-65.

quelques siècles plus tard avec la renaissance du pouvoir royal. Le concept de finances publiques continuera d'évoluer jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle alors que les deniers publics en viendront à être rattachés à la notion de l'intérêt collectif.

Les finances publiques sont depuis lors le principal outil de promotion et de développement de l'intérêt collectif ou, comme le disent Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, «[...] un des moyens d'action des collectivités publiques<sup>12</sup>». Ce moyen, ils le décrivent comme l'ensemble des opérations à caractère pécuniaire effectuées par les organismes publics. Ces opérations sont, par exemple, les divers modes de constitution de revenus (impôts, taxes, droits, redevances, ventes, emprunts...) ou encore les différentes manières de dépenser (achats de biens et de services, rémunération des employés, subventions, crédits d'impôt...).

Cette définition des finances publiques a le mérite d'être simple et concise. Elle comporte en revanche un inconvénient important : elle nous mène directement au cœur de la querelle sur le contenu de la comptabilité nationale et sur la définition du secteur public<sup>13</sup>. Une définition plus restrictive comme celle de Robert Cros, pour qui «[les finances publiques] constituent le secteur public *non marchand* de l'économie, dans la mesure où la quasi-totalité de ce qu'elles produisent n'est pas vendue (ou achetée) sur le marché [...]»<sup>14</sup>, conduit vers une vision tronquée de ce que sont réellement les finances publiques.

**Figure 2** Définition des finances publiques



12. Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, tome I, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1992, p. 17.

13. Voir à ce sujet Gérard Bélanger, *op. cit.*, 1988, p. 215-250.

14. Robert Cros, *Finances publique : institutions et mécanismes économiques*, Paris, Éditions Cujas, 1994, p. 23.

## ■ Les mots clés des finances publiques

Le lecteur qui s'intéresse à la question des finances publiques doit maîtriser un certain nombre de termes qui font partie du vocabulaire de l'administration publique. Les mots qui nous viennent le plus facilement à l'esprit sont, entre autres, le budget, le discours du budget, le revenu, la dépense, l'impôt, le déficit, la dette ou encore le crédit. Quelques-uns de ces termes ont plus d'un sens et peuvent porter à confusion. Il est nécessaire de les préciser et de les situer dans le contexte particulier de l'administration publique.

Avant de constituer des revenus et d'effectuer des dépenses, les gouvernements et les administrations doivent concevoir un plan d'ensemble des finances publiques. C'est le **budget**. Quels seront les sources et le niveau de revenu nécessaires à l'ensemble des activités du gouvernement ou de l'administration ? Quelles seront les dépenses et selon quel ordre de priorité seront-elles effectuées ? Quel sera le rapport entre les revenus et les dépenses ?

Le budget général contient des **opérations budgétaires** et des **opérations non budgétaires**. Les premières décrivent les divers programmes qui affectent directement les individus en tant que contribuables ou en tant que bénéficiaires des dépenses de l'État. Les secondes décrivent les activités des gouvernements et des administrations dans les domaines de l'investissement, de l'emprunt. **Les programmes** sont des ensembles de ressources et d'activités coordonnées afin d'atteindre des objectifs particuliers. Ces programmes appartiennent à de grandes **missions** qui caractérisent l'ensemble des interventions de l'État.

L'Assemblée des élus étant souveraine, les gouvernements et les administrations doivent obtenir l'autorisation légale de percevoir des revenus et d'effectuer des dépenses. À cette fin, ils présenteront un énoncé de politique générale, le **discours du budget**, ainsi qu'une description exhaustive de toutes les ressources pécuniaires nécessaires pour couvrir les dépenses envisagées, le **budget des dépenses**, qu'on appelle aussi le livre des crédits en raison du fait que le législateur ne distribue pas d'argent en espèces sonnantes, mais garantit aux gouvernements et aux administrations la disponibilité légale de fonds publics. Le législateur agit en cela comme une institution bancaire qui ouvre une marge de crédit à l'un de ses clients. La banque ne met pas une somme d'argent dans le compte de client. Elle ne fait que l'assurer que l'argent sera disponible le cas échéant.

L'autorisation du législateur est obtenue à différents moments dans une année budgétaire et porte sur des soumissions différentes de la part de l'exécutif. L'Assemblée autorise d'abord le **budget principal**, essentiellement le livre des crédits. Le budget principal contient des **crédits annuels** et des

**crédits statutaires.** Les premiers font l'objet d'un vote annuel, tandis que les seconds sont uniquement soumis pour information, étant autorisés par des lois statutaires du pays ou de la province. Auparavant, afin de respecter les grands principes qui gouvernent les finances publiques et pour éviter que l'argent ne soit gelé dans le fonds consolidé, le législateur aura voté un **budget provisoire** qui couvre environ 30 % du budget principal. Plus tard, en cours d'exercice budgétaire, il se peut que les gouvernements demandent un **budget supplémentaire** parce que les programmes de dépenses auront coûté plus cher que prévu. Cette demande sera répétée au besoin.

Le bilan des revenus et des dépenses des administrations publiques donnera lieu, une fois l'exercice terminé, à un **surplus** si les dépenses prévues ont été inférieures aux revenus ou, dans le cas contraire, à un **déficit**. Il est plus rare de nos jours qu'il y ait un **équilibre**, à moins que la loi n'y oblige les administrations. C'est le cas notamment pour les administrations municipales, au Québec, dont les dépenses courantes de fonctionnement ne peuvent pas être déficitaires. La loi permet toutefois à ces administrations de constituer une dette pour des dépenses d'immobilisation et d'investissement.

Les administrations financent habituellement leurs déficits par des emprunts auprès des contribuables en leur vendant des obligations d'épargne ou auprès des marchés financiers en leur offrant le même produit ou encore en empruntant des sommes d'argent. Ces pratiques contribuent à créer une **dette** dont le paiement des intérêts est un programme particulier que l'on désigne comme étant le **service de la dette**.

## ■ Des notions complémentaires utiles

La compréhension du phénomène des finances publiques nécessite plus qu'une simple acquisition de quelques concepts et de quelques définitions, aussi rigoureux soient-ils. On ne peut saisir toute l'ampleur des finances publiques et surtout tous les enjeux qui y sont intimement associés sans faire appel à des disciplines intellectuelles autres que la gestion et la comptabilité. Pour prendre une décision, E.F. Harrison<sup>15</sup> dit qu'il faut posséder de l'information sur des objets aussi variés que les valeurs individuelles et sociales, l'utilité économique, l'environnement, les modèles ainsi que les comportements tant individuels que de groupe. L'information concernant ces objets provient, selon Harrison, de la philosophie, de la sociologie, de l'économie,

15. Lire à ce propos E.F. Harrison, *The Managerial Decision Process*, 2<sup>e</sup> éd., Boston, Houghton Mifflin, 1981.

de la psychologie, de l'histoire, du droit, de l'anthropologie, des mathématiques et de la science politique<sup>16</sup>. L'histoire, par exemple, aidera à comprendre la dynamique des finances publiques au Canada en rappelant l'enjeu principal des débats qui ont précédé l'écriture et l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique<sup>17</sup>. Elle nous apprend que la majorité des Pères de la Confédération canadienne étaient convaincus que les compétences législatives allouées aux gouvernements des provinces allaient demeurer virtuelles, ce qui devait limiter grandement le besoin financier de ces gouvernements au point où les subsides prévus allaient s'avérer suffisants pour administrer les provinces. À la longue, vu l'insignifiance des gouvernements des provinces, tout cela se transformerait, croyaient-ils, en une union législative qui était l'objectif ultime. Le rôle central du gouvernement fédéral en matière de finances publiques est donc un fait qui s'explique bien dans une perspective historique.

L'État providence, on l'a vu, assume une fonction de redistribution de la richesse. Et cette richesse dont il est question est, avant tout, économique. Or, pour interpréter les décisions de finances publiques, il est indispensable de connaître l'apport des deniers publics au processus de création de la richesse. Les dépenses fiscales au profit des entreprises ou encore au bénéfice des travailleurs autonomes, pour ne prendre que cet exemple, servent justement à inciter et à encourager ces citoyens à créer et à produire des biens et des services qui deviennent autant d'éléments constitutifs de la richesse globale. Une fois cette richesse réalisée, on pourra alors la redistribuer. Un minimum de connaissance des principes économiques qui encadrent ce processus de création est nécessaire pour saisir les raisons derrière les choix de politique budgétaire de l'État.

---

16. P.-M. Gaudemet et J. Molinier ont aussi traité de cette nécessité d'utiliser certaines notions propres à des disciplines autres que les finances publiques pour bien saisir toute la complexité du phénomène. Pour ces derniers, cependant, l'étude ne doit pas perdre son caractère spécifiquement financier. Voir *op. cit.*, tome I, p. 27.

17. Lire à ce propos J.M. Beck (dir., *The Shaping of Canadian Federalism, Central Authority or Provincial Right*, Toronto, Copp Clark, 1971. Le lecteur aurait aussi avantage à lire les propos de F.R. Scott, «Political Nationalism and Confederation», dans *Canadian Journal of Economics and Political Science*, août, 1942, p. 399-407 ou ceux de W.P. Kennedy, *Essays in Constitutional Law*, Londres, Oxford University Press, 1934, p. 83-84 et 88-90.

Le droit public et le droit administratif viendront nous dire ce qui est autorisé et ce qui est interdit en matière de gestion des finances publiques. La science politique, pour sa part, nous parlera des forces en concurrence pour l'obtention des ressources, tandis que la psychologie nous renseignera sur les motifs qui poussent les gens à réclamer toujours plus et à s'efforcer de payer le moindre prix en contrepartie<sup>18</sup>.

Le sens commun nous dit que les individus et les collectivités se méfient de ce qu'ils connaissent peu ou mal. Ce serait alors du ressort de la psychologie de nous aider à comprendre l'aliénation que ressentent les citoyens face aux pouvoirs publics. Il ne faudrait pas oublier, dans cette liste partielle, des disciplines comme les statistiques et l'anthropologie, qui servent aussi à nous renseigner sur certains aspects des finances publiques.

### ■ Le plan du livre

L'ignorance généralisée et la durabilité de mythes font partie de la réalité des finances publiques. Les causes sont sûrement multiples. Aux fins de cet ouvrage, je n'en retiendrai cependant qu'une seule : la complexité du sujet. Cette complexité est nécessaire et inévitable, tout en se révélant néfaste pour la bonne compréhension du citoyen. Elle est nécessaire, parce que le niveau de complexité des finances d'une collectivité est au moins égal au degré de complexité de la collectivité elle-même. Elle est néfaste, parce que peu nombreuses sont les personnes capables d'en comprendre les principaux rouages et d'en saisir les différents enjeux.

Dans une telle situation, le citoyen adopte une attitude et un comportement qui vont concourir à forger ce que j'appelle le paradoxe des finances publiques. Ce paradoxe est en fait la contradiction ou le tiraillement entre deux réflexes : le réflexe individuel et le réflexe collectif. Le premier se manifeste spontanément au moment de la contribution, alors que le second surgit lors de la rétribution. Autrement dit, le contribuable apporte son argent au fisc, tandis que le citoyen reçoit des services de l'État, donc d'une entité qui n'est pas lui. La nuance est peut-être difficile à saisir, mais elle est capitale. D'ailleurs, c'est de là que viennent la demande toujours plus grande de services (ce n'est jamais assez) et la réticence à contribuer davantage (c'est toujours trop). Le paradoxe des finances publiques, c'est la contradiction naturelle

---

18. François de Closets a rédigé un ouvrage décrivant très bien ce réflexe qui pousse les individus à toujours réclamer davantage. Voir *Toujours plus*, Paris, Grasset, 1982.

entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif que l'État moderne a pour fonction de réconcilier. Cela le conduit à pratiquer l'art du compromis et à prendre les décisions comme le fait l'équilibriste sur son fil de fer ; chaque décision peut être fatale à la survie politique d'un gouvernement ou d'une administration. En plus de devoir tenir compte de l'humeur changeante du citoyen, les responsables du financement de l'État doivent composer avec des conjonctures économique et sociale en évolution dont ils ne prévoient pas toujours les soubresauts et qui, plus souvent qu'autrement, devancent les prévisions et les intuitions les plus sensibles. On a régulièrement le sentiment que les actions des pouvoirs publics sont en retard de plusieurs cases dans ce grand jeu de parchési qu'est la vie des collectivités.

Ces caractéristiques des finances publiques forcent donc leurs responsables à rechercher les meilleurs compromis et les condamnent du même coup à un éternel recommencement et à une constante reformulation des politiques de revenus ; ils subissent le châtement de Sisyphe.

Pour bien cerner la réalité des finances publiques, il est essentiel de regarder avec attention leurs diverses composantes. Les chapitres de cet ouvrage porteront sur les éléments les plus déterminants des politiques de revenus de l'État, qui sont : les principes et les règles qui encadrent les acteurs de la prise de décision, la croissance des finances publiques, les politiques et leurs enjeux, les diverses sources de revenus, les réformes ainsi que les attitudes du citoyen et contribuable. Mais, avant toute chose, il importe de connaître les divers facteurs qui agissent sur la taille économique des finances de l'État pour comprendre lesquels sont irrésistibles et lesquels dépendent de la volonté des divers intervenants.



## Les principes et les acteurs

### ■ LES PRINCIPES

Au Canada comme dans la plupart des pays de régime parlementaire, les deniers publics sont administrés en fonction d'un ensemble de principes fondamentaux. Fidèle à ses origines britanniques, la tradition canadienne fait du consentement parlementaire une obligation formelle pour tout prélèvement et toute dépense d'argent. En contrepartie, toujours selon l'héritage britannique, la Constitution accorde à l'exécutif un pouvoir exclusif d'initiative en matière financière. Ces deux principes qui attribuent des pouvoirs distincts au législateur et au gouvernement sont liés par un troisième principe contraignant l'exécutif à rendre compte de ses décisions par des contrôles routiniers et une vérification périodique. Ces grands principes de répartition et d'équilibre des pouvoirs financiers entre le Parlement et le gouvernement sont mis en œuvre par des règles formelles. Par exemple, dès 1868, la législature du Québec votera une loi instaurant des institutions et des procédures, dont le fonds consolidé du revenu déjà en vigueur à l'époque de l'Union du Haut-Canada et du Bas-Canada. Un peu plus tard, en 1878, on adoptera une autre loi limitant à une année budgétaire la période de validité des crédits de dépense. On ajoutera par la suite des règles comme l'unité du budget ou encore l'interdiction de transférer les crédits<sup>1</sup>. Outre l'équilibre des pouvoirs, cet ensemble de principes et de règles de la gestion financière de l'État vise à garantir un usage légitime et honnête des deniers publics. En voici un bref exposé.

---

1. Le lecteur intéressé par l'histoire des principes de l'administration des finances publiques pourra en retrouver un bon exposé dans l'ouvrage d'André Bernard, *Politique et gestion des finances publiques, Québec et Canada*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 159-202.

## ■ L'autorisation parlementaire

En démocratie, l'autorisation parlementaire est le premier et le plus important des grands principes. Il est, en quelque sorte, la source de tous les autres. Ce premier principe est fort ancien. En fait, il serait né à l'époque des grandes croisades au temps de Richard 1<sup>er</sup> dit Cœur de Lion (1157-1199). Il faut se rappeler qu'à cette époque la notion de puissance publique était pratiquement disparue. Les rois devaient, à l'instar de tout autre seigneur, vivre du produit de leurs seuls domaines. Richard parti combattre en Terre sainte, son frère Jean occupa le trône d'Angleterre. Pour assurer son pouvoir, le roi Jean crut bon d'imposer les barons anglais lourdement et de manière si injuste que ceux-ci finirent par se révolter<sup>2</sup>. Vainqueurs, ils obligeront le monarque à signer le concordat que nous connaissons comme étant la *Magna Carta* (la Grande Charte). De ce texte on a surtout retenu le principe du consentement à l'impôt: « Pas d'imposition sans consentement ». Ce principe sera réaffirmé à quelques reprises par la suite, notamment lors des constitutions de la France en 1791 et 1795<sup>3</sup>. À l'origine du parlementarisme, il veut que seuls les représentants élus par les citoyens aient le pouvoir d'autoriser le gouvernement à acquérir des revenus et à les dépenser. Cette autorisation se concrétise par le vote des lois budgétaires. L'absence d'une telle autorisation empêche l'exécutif d'agir sur le plan financier. Assimilé à la perte de confiance de la Chambre à l'égard du gouvernement, ce refus entraîne traditionnellement la démission de l'exécutif<sup>4</sup>. Il faut dire de plus, car cela revêt une grande importance dans un système bicaméral, que le principe de la souveraineté parlementaire accorde, encore une fois par tradition, la prépondérance à une chambre d'élus sur une chambre constituée de personnes

---

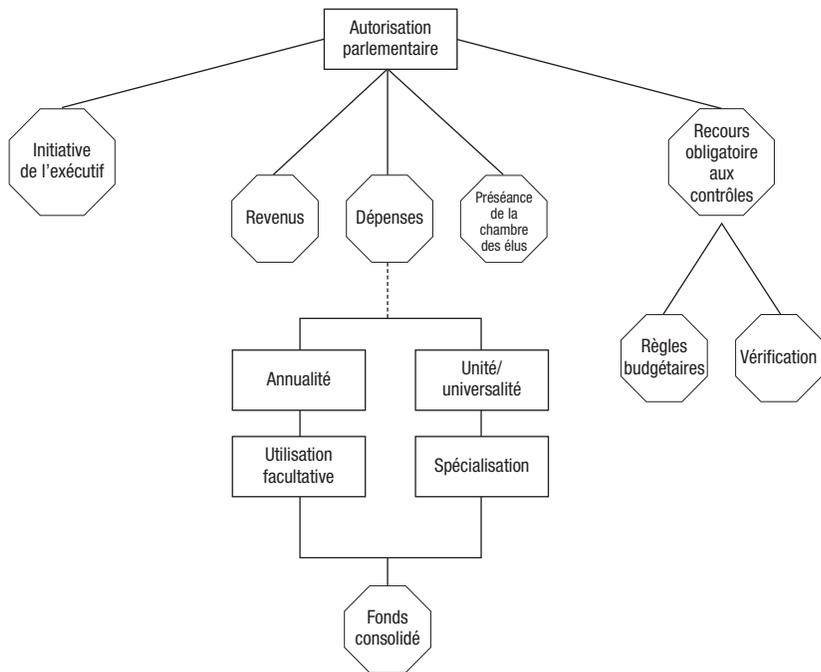
2. L'époque de Richard Cœur de Lion a été décrite à plusieurs reprises dans les récits des aventures de Robin des bois. Ce héros, selon la légende, volait les riches pour donner aux pauvres. Cette figure, réelle ou mythique, peu importe, constitue en quelque sorte l'antithèse de Jean sans Terre. Celui-ci reçut ce surnom à la suite d'une condamnation par la cour des pairs de France qui le privait de tous ses fiefs français pour avoir été reconnu coupable de l'enlèvement d'Isabelle d'Angoulême. Vu sa dépossession, il ne pouvait plus compter sur ses biens fonciers pour maintenir son train de vie. Il lui restait alors l'imposition forcée des nobles possédants.

3. Lire à ce propos Luc Saïdj, *Finances publiques*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1997, p. 5-8.

4. Ce fut le cas notamment au Canada lorsque le gouvernement conservateur de Joe Clark a été renversé en 1979 par un vote des députés à la Chambre des communes. Cette tradition n'existe pas aux États-Unis.

nommées par l'exécutif, comme c'est le cas au Canada. Lorsque les deux chambres sont formées d'élus, on a recours à une forme de partage et d'équilibre dans la préséance. On verrait mal comment l'idée première à l'origine du principe serait bien servie par une inversion des prérogatives, la chambre nommée ayant autorité sur les élus, surtout en matière de finances publiques.

**Figure 3** Principes des finances publiques



### ■ L'initiative de l'exécutif

Le second grand principe de l'administration des finances publiques est celui de l'initiative exclusive de l'exécutif en matière d'élaboration et de présentation de projets de loi de nature budgétaire. En clair, cela signifie que seul un membre dûment assermenté du Conseil des ministres peut soumettre à l'assemblée législative un projet de loi autorisant l'obtention d'un revenu ou la production d'une dépense. Ce principe constitue la contrepartie de la

souveraineté du Parlement et donne tout son sens à l'obligation qu'a le gouvernement de rendre compte aux élus. Cette reconnaissance d'un pouvoir exclusif d'initiative permet au gouvernement d'administrer les deniers publics de manière à réaliser les priorités qui découlent du mandat reçu. On voit mal d'ailleurs comment, sans un tel pouvoir, un gouvernement pourrait être responsable de l'exécution de programmes dont il n'aurait pas déterminé lui-même les ressources nécessaires et parfois essentielles. Les projets de loi sans considération de ressources financières étant relativement peu nombreux, on peut dire que, à l'instar du premier principe, le deuxième consacre la prérogative du gouvernement en chambre<sup>5</sup>. L'initiative de l'exécutif, lorsqu'elle est pratiquée en conjugaison avec l'obtention d'une majorité de sièges, atténuée quelque peu, mais de manière tout à fait réelle, la portée du principe de souveraineté parlementaire. Par l'imposition de la discipline de parti, le gouvernement exerce un véritable contrôle sur le législateur. Il devient alors essentiel pour la pérennité du parlementarisme que le gouvernement ait l'obligation de rendre des comptes autrement qu'à la seule occasion d'une élection générale. C'est le rôle du troisième grand principe.

### ■ L'obligation de rendre compte

En vertu de ce principe, l'obligation est faite aux détenteurs du pouvoir exécutif de rendre compte de la gestion des finances publiques. On entend par cela que le gouvernement doit mettre en place des systèmes de contrôle et de vérification qui vont permettre aux élus de constater la légalité, la légitimité, l'efficience et l'efficacité de son administration des deniers publics. Le Vérificateur général est la principale et la plus visible des institutions mises en place pour donner tout son sens à l'obligation de rendre compte. Pour recevoir et pour étudier les rapports produits par le Vérificateur général, les parlements se sont dotés de comités permanents ou de commissions dont les travaux permettent des débats publics sur le bien-fondé de la gestion des fonds publics<sup>6</sup>.

En conclusion, il est important de souligner le fait que les trois grands principes forment un tout qui, d'une part, équilibre le partage des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif et, d'autre part, favorise le fonctionnement démocratique de l'État.

5. Luc Saïdj, *op. cit.*, p. 8-10.

6. Au Canada, le tout récent scandale lié au programme des commandites pour l'unité canadienne constitue un bel exemple de l'efficacité de ces institutions.

## ■ LES GRANDES RÈGLES

Par définition, un principe est strictement d'ordre moral et il ne peut se réaliser par lui-même. Pour parvenir à sa réalisation, il est indispensable de recourir à des règles de fonctionnement. Ainsi, la seule possibilité pour les élus d'examiner avec efficacité la gestion des deniers publics est de la confronter aux règles qui déterminent la constitution des fonds, l'allocation des ressources pécuniaires et la période de validité de cette allocation. Les principales règles que nous retrouvons presque partout en régime parlementaire sont : le fonds unique et consolidé du revenu, l'annualité des crédits de dépense, l'unité du budget, l'emploi spécifique des crédits et l'utilisation facultative.

### ■ Le fonds unique

La première règle est celle du fonds unique dont l'appellation courante est le fonds consolidé du revenu. Dans une brochure publiée il y a quelques années, le Secrétariat du Conseil du Trésor du gouvernement du Québec donnait une définition précise de ce fonds consolidé. Le document disait que «dans l'ensemble du secteur public, le concept de fonds consolidé du revenu détermine l'entité comptable gouvernementale, c'est-à-dire l'ensemble des ministères et organismes qui constituent l'administration centrale entourant le gouvernement de façon immédiate». Le concept de fonds consolidé du revenu permet d'isoler les opérations gouvernementales dans l'ensemble des opérations publiques, qui recouvre également les activités des réseaux scolaires, sociaux et municipaux, ainsi que les activités des sociétés publiques, qui sont souvent largement tributaires de transferts gouvernementaux<sup>7</sup>.

La raison d'une telle règle est facile à comprendre. En bloquant la prolifération des caisses, cette règle facilite le contrôle et la vérification, et force l'exécutif à soumettre un budget qui englobe la totalité des opérations gouvernementales proprement dites dont les ministres sont directement responsables devant les parlementaires.

Par ailleurs, comme toute règle, la règle du fonds unique autorise certaines dérogations pour des motifs particuliers. Lorsque, par exemple, le gouvernement (ou l'administration) souhaite fixer la finalité de certains revenus, il demande (et obtient) l'autorisation de constituer un fonds particulier.

---

7. Gouvernement du Québec, *La gestion des finances gouvernementales, description générale*, 2<sup>e</sup> éd., rev. et augm., Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor (Direction de la gestion financière), mars 1986, p. 3.

Ainsi, des taxes spécifiques seront prélevées à même les revenus des contribuables pour constituer un fonds de retraite pour les personnes âgées (par exemple le régime de retraite du Québec, le fonds de pension du Canada). Il existe notamment de ces fonds particuliers pour les travailleurs malades ou accidentés, pour l'assurance automobile ou encore pour la retraite des employés de l'État. À moins d'une disposition expresse de la loi, ces fonds ne doivent servir qu'à couvrir le coût des services rendus par l'organisme mandaté à cette fin.

### ■ L'annualité du budget

La seconde règle importante, qui, fait à noter, s'applique spécifiquement aux dépenses, est l'annualité du budget<sup>8</sup>. En vertu de cette règle, l'autorisation parlementaire pour l'utilisation des crédits de dépense est accordée pour une période maximale de douze mois. Au Canada et au Québec, les gouvernements ont établi par convention que l'année budgétaire s'étendrait du 1<sup>er</sup> avril de chaque année au 31 mars de l'année suivante. Comme dans le cas précédent, cette règle comporte des exceptions. Par exemple, les dépenses effectuées en vertu de lois statutaires, comme la Loi sur la sécurité du revenu au Québec, bénéficient d'une autorisation permanente. Ces exceptions sont nécessaires en raison soit du caractère imprévisible du besoin à satisfaire, soit des droits fondamentaux des individus. Elles peuvent aussi se justifier par le besoin d'une plus grande transparence des fonds publics et par le besoin de soustraire le citoyen aux aléas de la vie politique. Ainsi, une personne qui n'a plus aucune source de revenus doit pouvoir compter sur l'aide de l'État sans être à la merci des humeurs du législateur.

### ■ L'unité du budget des dépenses

Les dépenses statutaires des gouvernements posent aux élus un problème de contrôle *a priori* sur les dépenses publiques et contredisent en apparence la troisième règle, celle de l'unité du budget des dépenses<sup>9</sup>. En vertu de cette règle, les parlementaires doivent voter la totalité des crédits de dépense. Pour contrebalancer l'effet des dépenses statutaires, le ministre responsable

---

8. Seuls les emprunts effectués par les gouvernements et les administrations reçoivent une autorisation législative dont la période de validité est limitée.

9. On dit que les dépenses statutaires et toutes les autres dépenses incompressibles sont l'un des facteurs qui contribuent à limiter la souveraineté des parlementaires. Lire à ce sujet les propos d'André Bernard dans *Politique et gestion des finances publiques...*, *op. cit.*, p. 310-338 et, en particulier, la page 320.

de la présentation des crédits va soumettre au Parlement la totalité des prévisions de dépenses: les crédits à voter et les crédits déjà votés. Par exemple, les crédits budgétaires du gouvernement du Canada, pour l'année 2004-2005, étaient de 183 289 731 000 \$. De ce montant, la somme des crédits permanents était de 118 302 993 000 \$; le total des crédits à voter était, par conséquent, de 64 986 738 000 \$, soit seulement 35 % de l'ensemble des dépenses<sup>10</sup>. Au Québec, la répartition est inversée. Les crédits à voter représentent 68 % de la totalité, alors que les crédits permanents et les crédits reportés de l'exercice présent ou déjà votés constituent seulement 32 % du budget de dépenses<sup>11</sup>. Par l'inclusion des crédits permanents dans le livre des crédits, on parvient à donner aux élus une vue d'ensemble des dépenses. Ce qui, dans une certaine mesure, confirme la règle de l'unité budgétaire.

D'autres règles s'ajoutent à ces trois premières. Elles aident à donner vie au principe de la souveraineté du Parlement ou à renforcer le pouvoir de discrétion de l'exécutif. La règle de l'utilisation spécifique des crédits autorisés empêche le gouvernement et les administrations de transférer les crédits d'un poste budgétaire à l'autre de manière arbitraire. Par contre, l'exécutif n'est pas forcé d'utiliser un crédit s'il ne le juge pas à propos, d'où la règle de l'emploi facultatif.

Ensemble, les principes et les grandes règles permettent, à n'en pas douter, de baliser la gestion des finances publiques. On retiendra, toutefois, que leur apport plus important est d'astreindre gouvernements et administration à un exercice constant de justification et de remise en cause des choix de politiques de finances publiques. L'un des effets de cette contrainte est, assurément, de rappeler aux détenteurs de pouvoir que les deniers ne leur sont pas donnés en propriété exclusive, mais qu'ils sont mis à leur disposition pour servir l'intérêt collectif. En ce sens, la peine de Sisyphe est salutaire. Cependant, rien de tout cela ne se ferait sans les personnes qui sont les acteurs principaux de cette pièce de théâtre dont la mise en scène est refaite continuellement année après année.

## ■ LES ACTEURS

Il se dégage des principes généraux de l'administration des finances publiques des responsabilités que se partagent les institutions et les divers acteurs. Pour décrire et comprendre le rapport entre les acteurs et les principes, il semble

10. Canada, Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2004-2005, parties I et II*, p. 31.

11. Québec, Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2004-2005, vol. II*, p. B-5.

opportun et pertinent de se référer à deux des documents officiels, l'un publié par le gouvernement d'Ottawa et l'autre par celui de Québec<sup>12</sup>. Ces documents gouvernementaux font état de trois grands acteurs et de quatre responsabilités. Les grands acteurs sont le public, le législateur et le gouvernement ; quant aux responsabilités, elles sont : la consultation, l'autorisation, la gestion et l'évaluation des finances publiques. Regardons comment les acteurs se distribuent les responsabilités.

## ■ Le public

Le public désigne plusieurs ensembles de personnes : le citoyen en tant qu'individu ou en tant que groupe particulier, les groupes de pression, les entreprises ou encore les médias. Cet acteur a des intérêts qui sont parfois convergents, mais plus souvent qu'autrement opposés<sup>13</sup>. En tant qu'acteur, le public joue un rôle de premier plan et porte en définitive une lourde responsabilité qui est précisément de formuler la demande de production et de prestation de biens et de services publics ainsi que d'évaluer le rendement des gouvernements et des administrations.

Selon le système de gestion du gouvernement du Canada, le public exprime ses vues sur le budget et est appelé à formuler des commentaires sur les plans de dépenses proposés aux comités parlementaires chargés de ces questions. Le public dispose de plusieurs moyens pour transmettre ses opinions. Il peut le faire par des contacts directs avec les députés et les ministres, par la participation à des colloques, à des conférences ou à des forums, par l'entremise de déclarations ou d'avis formulés par des organismes internationaux ou par des groupes financiers. En fait, les moyens à la disposition de cet acteur sont presque illimités dans la mesure où il s'en sert avec discernement et dans le respect des principes et des règles.

De nombreux citoyens sont convaincus que leurs opinions comptent peu dans les décisions des gouvernements<sup>14</sup>. C'est une perception fautive, parce que les gouvernements sont très conscients que leurs succès électoraux

---

12. Le système de gestion budgétaire du gouvernement fédéral du Canada a été décrit dans plusieurs documents. On le retrouve en particulier dans le *Budget des dépenses 1995-1996, Partie I, Plan de dépenses du gouvernement*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1995, p. 71.

13. Voir à ce propos Pierre P. Tremblay, *La politique fiscale : à la recherche du compromis*, 2<sup>e</sup> éd., Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1998, p. 25-35.

14. Voir à ce propos l'ouvrage de Pierre P. Tremblay et Guy Lachapelle, *Le contribuable : héros ou malfaiteur?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996.

dépendent de façon absolue du sentiment et de l'humeur du public<sup>15</sup>. On trouve une preuve de la préoccupation des gouvernements à l'égard de la perception publique de leurs politiques budgétaires dans l'habitude qu'ils ont acquise de lancer des «ballons» au cours de la période de préparation du discours du budget. Il est donc de la responsabilité du public de donner son point de vue et d'exprimer ses attentes.

## ■ Le législateur

La tâche première du législateur en matière de finances publiques est de voter les lois permettant que des revenus soient encaissés et que des dépenses soient effectuées en les prélevant sur le fonds consolidé du revenu ainsi que sur des fonds particuliers. Le législateur a aussi pour fonction, comme on l'a vu précédemment, d'examiner les opérations budgétaires et de les évaluer au moyen des rapports du Vérificateur général et par la réception des comptes publics<sup>16</sup>. La description du système en vigueur à Ottawa apporte une information additionnelle. On y confirme que le Parlement confie le mandat de surveillance, d'analyse et de recommandation en matière budgétaire aux comités permanents de la Chambre et, en ce qui concerne particulièrement le processus de consultation, au Comité permanent des finances. On aura compris que ces tâches, qui requièrent beaucoup de temps et d'énergie en raison de l'ampleur du budget, ne sauraient être le fait de la Chambre en assemblée plénière<sup>17</sup>.

La fonction de législateur n'est pas toujours réservée aux seuls parlementaires élus par les citoyens. Il arrive, comme c'est le cas au Canada et nous l'avons vu<sup>18</sup>, que le Parlement soit doté de deux chambres d'assemblée : une chambre élue (la Chambre des communes) et une chambre non élue

---

15. Cette thèse est très bien étayée par W. Irwin Gillespie dans son ouvrage *Tax, Borrow and Spend : Financial Federal Spending in Canada, 1867-1990*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, p. 14-47.

16. Gouvernement du Québec, *La gestion des finances...*, op. cit., p. 5.

17. Le lecteur qui désire avoir plus d'informations sur cette étape du processus budgétaire trouvera avantage à lire certains ouvrages spécialisés. Les livres de Douglas G. Hartle, *The Revenue Budget Process of the Government of Canada : Description, Appraisal and Proposals*, Toronto, Canadian Tax Foundation, n° 67, 1982, ainsi que *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada : A Public Choice – Rent Seeking Perspective*, Toronto, Canadian Tax Foundation, n° 81, 1988, sont particulièrement bien faits.

18. L'Assemblée législative du Québec a déjà été formée de deux chambres. Le gouvernement de l'Union nationale, alors dirigé par Jean-Jacques Bertrand, a fait adopter le 12 décembre 1968 le projet de loi 90 qui abolissait le conseil législatif, sorte de Sénat provincial.

(le Sénat). Les documents officiels ne sont pas très explicites sur les pouvoirs réels des deux assemblées. Les procédures d'octroi des crédits de dépenses en vigueur à Ottawa, par exemple, prévoient que le projet de loi du budget des dépenses (présenté à la Chambre des communes) sera soumis au Sénat pour examen et approbation<sup>19</sup>. En principe, l'examen par le Sénat n'est pas soumis à un calendrier rigide et le Sénat n'est pas tenu d'adopter le projet de loi. Par contre, on peut très bien imaginer la situation de crise dans laquelle serait plongé le gouvernement du Canada advenant que la Chambre haute rejette le projet de loi. Une telle éventualité soulève cependant la question de la légitimité du pouvoir accordé à des personnes non élues. En pratique, le Sénat canadien, «dans un esprit de coopération<sup>20</sup>», adopte toujours et rapidement le projet de loi des crédits de dépenses. Il peut en être autrement des projets de loi portant sur la fiscalité (les revenus); ces derniers n'ont pas la même incidence directe sur les opérations quotidiennes de l'administration gouvernementale.

Le législateur a, répétons-le, une autre responsabilité: celle de vérifier la gestion des finances publiques et de recevoir les comptes publics. La responsabilité de vérification des opérations est confiée au Vérificateur général<sup>21</sup>, dont le mandat est d'examiner la légalité et l'efficacité des opérations du gouvernement. Plus précisément, au chapitre des finances, le Vérificateur général doit produire et déposer auprès du législateur des rapports sur l'état des transactions effectuées par le gouvernement ainsi que sur les états financiers annuels<sup>22</sup>. Enfin, le législateur reçoit et examine les comptes publics, puis remet son rapport. Ce document présente un tableau global de la situation

---

19. Voir Gouvernement du Canada, *Budget des dépenses 1994-1995, Partie I, Plan de dépenses du gouvernement*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1994, p. 71.

20. *Ibid.*, p. 70.

21. Le Vérificateur général n'a pas toujours été directement responsable auprès du législateur. Au Québec, avant l'adoption en 1971 du projet de loi 55 visant à réformer la gestion financière du gouvernement, la fonction de Vérificateur général était confiée au contrôleur des finances, qui était à l'emploi du ministère des Finances. Ce projet de loi est devenu la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A-6, avril 1971). Le gouvernement devenait ainsi juge et partie dans sa propre cause, ce qui contredisait l'esprit du partage des compétences entre le législatif et l'exécutif en matière d'administration budgétaire. Voir à ce sujet Raymond Garneau, «La réforme de l'administration financière au Québec», dans *Administration publique du Canada*, été 1971, vol. 14, n° 2, p. 256-270.

22. Le rôle et les pouvoirs du Vérificateur général ont grandement évolué depuis deux décennies. Voir à ce sujet André Bernard, *op. cit.*, p. 393-427.

financière du gouvernement pendant la durée d'un exercice (année) budgétaire. Il expose de façon détaillée l'utilisation des autorisations de dépense accordées par le législateur<sup>23</sup>. Les comptes publics sont en quelque sorte un complément naturel du rapport du Vérificateur général.

## ■ Le gouvernement

Le gouvernement est le troisième grand acteur en matière de finances publiques, et l'acteur principal en vertu du pouvoir exclusif d'initiative qui lui est attribué. Les responsabilités du gouvernement sont des responsabilités de gestion : planifier, élaborer, décider, contrôler et exécuter. Ces responsabilités sont tout d'abord confiées au chef du gouvernement, qui va les partager avec les personnes auxquelles il confie des portefeuilles ministériels. Deux raisons majeures militent en faveur d'une distribution des responsabilités. Premièrement, la taille des ressources pécuniaires ainsi que l'incidence économique et sociale de leur utilisation rendent la tâche trop lourde pour un seul individu. Deuxièmement, pour préserver la collégialité de la prise de décision au sein du Cabinet, il est souhaitable que le contrôle des finances publiques ne soit pas du ressort d'un seul ministre. Cela étant dit, les principaux intervenants que l'on retrouve dans la plupart des configurations d'un cabinet sont : le Conseil des ministres lui-même, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor.

Le premier ministre exerce des pouvoirs de contrôle et de décision de portée générale en définissant les grandes stratégies budgétaires, les grandes priorités et les grands objectifs. Il nomme le président et les membres du Conseil du Trésor, crée les comités et les groupes de travail ministériels, fait adopter des règlements en vertu des lois de l'administration financière et prend la décision finale dans le cas des très grandes dépenses<sup>24</sup> dont les enjeux politiques sont réels.

---

23. Gouvernement du Canada, *Budget des dépenses 1994-1995...*, *op. cit.*, p. 71 et 72. Au Canada, les comptes publics sont, en général, soumis par le président du Conseil du Trésor.

24. En vertu du système de délégation du pouvoir de signature, les divers paliers de l'administration voient leur autorité limitée à un montant déterminé. De plus, les très grandes dépenses renferment, la majeure partie du temps, des enjeux politiques que les gouvernements n'entendent pas laisser aux mains des administrateurs et des fonctionnaires.

Le ministre des Finances, pour sa part, est chargé de préparer et de superviser l'application d'un ensemble de politiques dont l'incidence économique et financière est capitale pour la santé budgétaire du gouvernement. Les principales politiques sont : la politique économique, la politique budgétaire (dépenses) et la politique fiscale. Ces politiques sont dévoilées ou réitérées annuellement dans le discours du budget. La principale responsabilité du ministre des Finances est, en somme, de planifier le développement et l'évolution des finances publiques<sup>25</sup>.

Le Conseil du Trésor, appuyé par son secrétariat, a la responsabilité d'encadrer et de contrôler l'utilisation que font les ministères et les organismes des ressources financières qui leur sont confiées. Son intervention est tout d'abord normative<sup>26</sup>. Il agit par le biais de directives ou de règlements adoptés par le Cabinet en vertu des lois sur l'administration financière. Le Conseil du Trésor est, en quelque sorte, le gestionnaire central du budget de l'État. Ensemble, le Conseil des ministres, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor forment le cœur du pouvoir décisionnel en matière financière<sup>27</sup>.

Le bref regard que nous venons de poser sur le phénomène des finances publiques ne suffit pas à exposer toute la mécanique de l'administration financière de l'État. Ce n'était d'ailleurs pas là le but de ce chapitre. Par contre, ce petit aperçu débouche sur deux constats. Le premier est qu'avec le temps les finances publiques modernes ont une gestion de plus en plus encadrée et balisée. Le second est que l'évolution du rôle de l'État et, par conséquent, des finances publiques a fait augmenter le nombre d'intervenants au point où les deniers publics sont devenus une responsabilité véritablement collective.

---

25. Il arrive que des gouvernements désirent étendre l'influence du ministre des Finances en plaçant sous sa responsabilité d'autres champs d'intervention de l'État. Ainsi, le gouvernement du Québec dirigé par Lucien Bouchard a accordé une importance particulière au rôle joué par le ministre des Finances. Le portefeuille de l'économie et des finances de Bernard Landry comprenait aussi le revenu, l'industrie, le commerce ainsi que la science et la technologie.

26. Voir à ce sujet Gouvernement du Québec, *La gestion des finances gouvernementales*, *op. cit.*, p. 5.

27. Le lecteur intéressé à toute la mécanique administrative des finances publiques aura avantage à lire les documents officiels produits par Ottawa et Québec.

Aujourd'hui, contrairement à hier, le processus de décision en matière budgétaire n'est plus l'apanage des autorités politiques et administratives. Ces dernières doivent désormais composer avec une pluralité d'organisations qui parlent au nom de différents groupes de citoyens. Tout cela tend à démontrer de façon éloquente que les finances publiques ne peuvent être administrées de la même manière que les finances personnelles et les finances des entreprises.



## La croissance des finances publiques

Depuis l'avènement de l'État interventionniste, les budgets des gouvernements et des administrations locales et régionales mettent en jeu des sommes d'argent de plus en plus considérables. Dans certains pays, ces sommes représentent actuellement plus de la moitié de la valeur estimée de la production annuelle de la richesse. De manière générale, cependant, les pays industrialisés, notamment ceux qui constituent le G7, consacrent en moyenne 40 % de leur produit intérieur brut (PIB) aux dépenses publiques. L'Italie est l'endroit où la part des dépenses publiques dans l'ensemble de l'économie serait la plus grande, franchissant la barre des 50 %<sup>1</sup>. À l'opposé, le Japon maintiendrait une économie publique plus modeste qui atteindrait selon les calculs tout juste le tiers de la valeur de la production intérieure brute annuelle.

Au Canada, selon les évaluations en dollars américains constants effectuées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les dépenses finales du gouvernement fédéral seraient passées de 23,1 milliards de dollars à 79,5 milliards au cours de la période 1960-1990. La montée la plus spectaculaire, selon le tableau, a été observée au Japon, les dépenses du gouvernement japonais ayant été multipliées par 3,6.

En fait, tous les pays industrialisés ont connu à partir des années 1960 une croissance majeure de leurs dépenses publiques. Des pays comme l'Italie, la Belgique et la Suède ont consacré en moyenne, durant la période 1980-1985, entre 54,2 % et 64,5 % de leur PIB aux dépenses du secteur public. Pour les pays de la Communauté économique européenne, la valeur moyenne par rapport au PIB a été, pour cette même période, de 50 %.

---

1. Voir à ce propos OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1988.

## ■ La mesure de la taille de l'État

Les quelques chiffres qui précèdent expriment la taille de l'État soit en dollars américains, cette devise demeurant la référence pour l'établissement de comparaisons entre plusieurs pays, soit en pourcentage de la valeur économique de la richesse créée. Ce sont là les façons les plus usuelles d'estimer la taille et le poids de l'ensemble des gouvernements et des administrations d'un pays. Cependant, cela ne se fait jamais sans péril et il est nécessaire de prendre quelques précautions élémentaires avant d'en tirer tout enseignement que ce soit.

**Tableau 2**

**Évolution de la consommation finale des administrations publiques, 1960-1990, en milliards de dollars américains de 1985**

	1960	1970	1980	1990
Canada	23,15	43,83	62,76	79,55
États-Unis	373,05	563,37	617,44	821,91
Japon	39,41	69,84	111,86	142,75
Belgique	5,29	9,02	13,42	13,79
France	43,14	64,54	89,76	112,80
Allemagne	54,07	83,39	117,41	132,65
Italie	30,24	44,60	60,79	77,60
Suède	10,71	18,65	25,48	29,81
Suisse	5,13	8,99	11,02	14,65
Royaume-Uni	58,18	71,59	91,13	101,90
Total OCDE	693,51	1 059,09	1 327,96	1 698,20
Total CEE	218,50	315,49	438,42	523,40

Source : OCDE, *Comptes nationaux, vol. 1, Principaux agrégats, 1960-1990*, Paris, 1992, p. 122-123, tableau 9.

## ■ Les outils de mesure et leurs limites

Dans l'un des ouvrages les plus complets à avoir été rédigés sur la gestion des finances publiques, le professeur André Bernard<sup>2</sup> a souligné les grandes difficultés à mesurer précisément la taille de l'État. Il a, en outre, proposé une méthode qui me semble toujours valable et adéquate. La méthode répond aux besoins de s'appuyer, à des fins d'évaluation et de comparaison, sur la définition la plus universelle possible du secteur public.

La première étape consiste donc à déterminer le périmètre comptable des finances publiques. Cette première étape est probablement celle qui cause le plus de soucis à ceux qui souhaitent établir des comparaisons entre pays. Les inclusions et les exclusions du périmètre varient énormément d'un endroit à l'autre. Cette variation s'observe même à l'intérieur des frontières d'un même pays dont le régime fédéral répartit les compétences entre plusieurs niveaux de gouvernement. Les causes de ces divergences sont parfois aussi simples que le besoin d'afficher un équilibre budgétaire. C'est ainsi que le gouvernement du Québec, en 2003-2004, a exclu la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) pour maintenir un déficit zéro ainsi que l'exigeait la loi. Pourtant, de nombreux critères objectifs militent en faveur du caractère nettement public de cet organisme. La meilleure façon de contourner cette difficulté est d'utiliser la définition la plus large possible. Ce faisant, tout ce qui est couvert par le droit public et par le droit administratif peut servir de critère de détermination du territoire des finances publiques.

La seconde étape de la démarche proposée est le choix des données à compiler. Les finances publiques sont constituées de revenus et de dépenses. L'histoire récente illustre que les autorités politiques ont une nette inclination à dépenser plus que ce qu'ils perçoivent, d'où les déficits récurrents et les dettes colossales accumulées par les gouvernements et administrations, et ce, un peu partout sur la planète. Les dépenses publiques sont donc de ce point de vue un meilleur indicateur. Cependant, les revenus peuvent mieux refléter l'action réelle et définitive des pouvoirs publics. Les gouvernements modernes sont de grosses entreprises de transfert de fonds. Ils prennent aux uns pour donner aux autres. Cela signifie que la consommation finale des fonds publics n'est que partiellement le fait du gouvernement qui dépense. L'autre partie de cette consommation sera effectuée par une autre administration, par des organismes publics autonomes, par des entreprises privées, par des organismes

---

2. André Bernard, *Politique et gestion des finances publiques, Québec et Canada*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 13-39.

sans but lucratif ou, encore, par des citoyens à titre individuel. Le budget de dépenses du gouvernement canadien pour l'année budgétaire 2003-2004 est constituée à hauteur de 54 % de paiements de transfert. Celui du gouvernement du Québec prévoyait pour la même période une part de 73,6 % de son budget de dépenses pour les paiements de transfert<sup>3</sup>. Donc, opter pour une compilation des dépenses ou des revenus, c'est aussi choisir un point de vue et privilégier l'un des rôles de l'État de préférence à d'autres fonctions.

La troisième étape porte sur la sélection d'une unité de mesure appropriée. Cette mesure doit être stable et jouir d'un minimum de reconnaissance. Par stabilité, on entend que l'unité de mesure conserve une valeur identique sur une très longue période de temps. L'expression courante pour désigner une unité stable est celle du dollar constant. Celui-ci s'oppose au dollar courant dont la valeur est actuelle et qui ne tient pas compte de l'érosion causée par l'inflation ou la déflation. Pour l'examen de la situation actuelle des finances publiques ou pour l'élaboration d'une courbe d'évolution portant sur une très courte période, deux ou trois ans par exemple, l'emploi d'une unité dont la valeur est courante ne causera pas de déformation de la courbe qui soit suffisamment marquée pour enlever beaucoup de signification au résultat obtenu. Ainsi, dans une observation à partir d'une perspective historique, il est essentiel d'utiliser une unité de mesure rendue constante par des ajustements en fonction des gains et des pertes de valeur de la devise utilisée. Un tableau confectionné par Douglas J. McCready<sup>4</sup> pour illustrer la progression des dépenses publiques par le secteur public au Canada montre très clairement le phénomène d'érosion qui engendre des erreurs d'interprétation. En dollar courant, selon ce tableau, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques au Canada sont passées de 14 millions de dollars en 1867, année de la création de la confédération canadienne, à 60,8 milliards de dollars en 1980, la dépense initiale ayant été multipliée par 4 343. En valeur constante de la période 1935-1939, les dépenses de l'année 1980 ne sont plus que de 9,4 milliards de dollars, le multiplicateur étant alors de 672. On conviendra que l'écart est considérable entre les deux chiffres de l'année 1980.

Quant à la reconnaissance de l'unité de mesure, elle tient au fait que celle-ci peut être utilisée lors de transactions internationales. Des opérations de cette nature peuvent se faire en dollars américains, en euros, en yen, en dollars canadiens. Elles se feront très rarement en roubles russes et encore

3. Québec, Budget de dépenses 2003-2004 : renseignements supplémentaires 1992, chap. 3, p. 26, tableau 3.1, « Budget de dépenses 2003-2004 par super catégories et catégories ».

4. Douglas J. McCready, *The Canadian Public Sector*, Toronto, Butterworths, 1984, p. 16.

moins en gourdes haïtiennes. Lorsqu'il s'agit de mesures comparatives, on emploie la devise la plus forte sur le plan économique et sur le plan politique. La preuve en est que les comparaisons s'établissent encore par rapport au dollar américain en dépit du fait que la valeur du dollar soit moindre que celle de l'euro.

Le choix de points de repère afin de donner une signification plus tangible constitue la quatrième et dernière étape. Dire que deux administrations publiques ont une consommation finale identique de cent milliards de dollars américains donne certes un ordre de grandeur, mais demeure peu intelligible si l'on ignore que la première sert une population de dix millions et que la seconde, pour une dépense équivalente, doit répondre aux besoins d'une population de cinquante millions d'individus. Un repère démographique comme le *per capita* fait vite comprendre que la première population reçoit moins de biens et services publics par personne. Advenant que la quantité soit de même importance, d'autres facteurs comme le coût ou l'organisation seraient alors en cause.

Les points de repère économiques sont les plus courants. Ils apparaissent sous forme de chiffres absolus ou de pourcentage du PIB (produit intérieur brut). On compare habituellement la richesse des pays par la production économique de ces derniers. Plus le PIB est volumineux, plus on est enclin à dire que le pays est riche, industrialisé et développé. À quelques nuances près, cela est assez juste. Cela dit, le PIB permet d'évaluer la part de la richesse nationale qui est utilisée par les gouvernements. Dans un tableau<sup>5</sup>, préparé dans le cadre d'une étude sur les correspondances entre la taille de l'État et la richesse des nations, on constatait qu'en 1996 la Suède accordait 66,1 % de son PIB à son administration publique. C'était déjà une hausse de 35,1 points par rapport à 1960. C'est l'augmentation la plus spectaculaire de tous les pays recensés par les auteurs. En guise de comparaison, notons que le Canada affichait une progression de 17,8 points au cours de la même période.

Le taux de main-d'œuvre est un autre repère que l'on rencontre parfois. Il sert surtout dans des études portant sur le rôle de l'État en tant qu'acteur économique. Cette méthode de détermination des contours du secteur public, aussi pratique et efficace soit-elle, ne doit pas faire perdre de vue que le tout repose sur la fiabilité des statistiques et sur le fait que les statistiques à grande

---

5. James Gwartney, Randall Holcombe et Robert Lawson, *Taille de l'État et richesse des nations*, Institut économique de Montréal, Cahier de recherche, février 2000, tableau 1, « Taille du gouvernement dans les pays de l'OCDE, 1960-1996 », p. 5.

échelle sont avant tout des estimations de la réalité. Bernard formulait à ce propos la mise en garde suivante: «Il est cependant important de manipuler les statistiques avec prudence, car d'importantes confusions peuvent découler de calculs fondés sur des définitions hâtives, des classifications imprécises [...]»<sup>6</sup>.

### ■ Facteurs premiers et facteurs secondaires

On peut, de manière tout à fait pertinente, se demander d'où vient cette importance de l'économie publique et ce qu'elle deviendra dans l'avenir. La réponse la plus simple et la plus rapide est que la taille de l'État est déterminée par un ensemble de facteurs qui sont pour la plupart liés entre eux. Pour bien saisir ce phénomène, pensons à la question de la condition féminine. Cette question est devenue un enjeu politique de premier plan grâce à l'évolution des mentalités dans des sociétés traditionnelles où les femmes étaient, en quelque sorte, sous la tutelle des hommes. Cette évolution a engendré une reconnaissance de droits qui, à son tour, a obligé la prise en charge du dossier par l'État, d'où la création d'organismes et la mise en œuvre de programmes de dépenses qui ont grossi avec le temps. En jetant un coup d'œil à la figure 4, on constate que des facteurs de nature différente au départ ont été liés par une même question. Le point d'origine de la question de la condition féminine est sans contredit l'évolution sociale et culturelle. Dans d'autres dossier, le facteur originel pourrait fort bien est bureaucratique ou légal. La figure a été tracée afin de présenter une vision d'ensemble des facteurs déterminants de la taille de l'État. Ceux-ci sont situés dans deux zones. La zone primaire tout d'abord, où se trouvent les facteurs premiers, c'est-à-dire ceux qui commandent directement les programmes de dépenses des administrations publiques. Dans une zone secondaire sont répertoriés les facteurs qui agissent sur les facteurs primaires en les développant et en les fortifiant.

---

6. André Bernard, *op. cit.*, p. 36. Pour en savoir davantage sur la nature des statistiques, le lecteur pourrait consulter le texte de Jean-Pierre Beaud et de Jean-Guy Prévoist, «Les statistiques: source d'information», dans Pierre P. Tremblay (dir.), *L'État administrateur: modes et émergences*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1997, p. 181-209.

## ■ L'influence déterminante du modèle de l'État

Le rôle et les fonctions des gouvernements et des administrations ont grandement évolué avec le temps. Le modèle premier de l'État gendarme s'est transformé pour devenir celui de l'État providence actuel<sup>7</sup>. Richard Musgrave<sup>8</sup> dans son essai sur les finances publiques rappelle que le premier modèle reconnaissait aux administrations publiques une seule grande fonction. On confiait alors aux gouvernements les tâches traditionnelles inhérentes à la puissance publique : l'administration générale, la justice, la police ainsi que la défense du territoire. C'était alors une administration publique restreinte et modeste dont le poids économique n'excédait généralement pas 15 % de la valeur de la production nationale. À cette époque, notent Alain Euzéby et Marie-Luise Herschtel, « [...] la vie économique est dominée par l'idée de supériorité de l'initiative privée<sup>9</sup> ». La Première Guerre mondiale et surtout la crise économique qui éclate le 21 octobre 1929 vont ébranler cette croyance et achever de convaincre les gouvernements des pays industrialisés de la nécessité pour les pouvoirs publics d'intervenir de manière soutenue pour assurer le développement et le maintien d'une stabilité économique sans laquelle la croissance de l'ensemble de la société apparaît compromise, voire impossible. Une seconde fonction s'est ainsi greffée à l'État, qui adopte du coup un modèle interventionniste. Mais, pour Euzéby et Herschtel, cela demeure encore plus un interventionnisme de fait qu'un interventionnisme de doctrine<sup>10</sup>. Sa mission est de suppléer aux déficiences du marché lorsque les incidences sociales sont trop prononcées.

Ce nouveau type d'État exige de l'économie des ressources accrues qui représentent environ le quart de la valeur de la production annuelle. L'État n'en est pas encore, pour autant, un acteur économique déterminant.

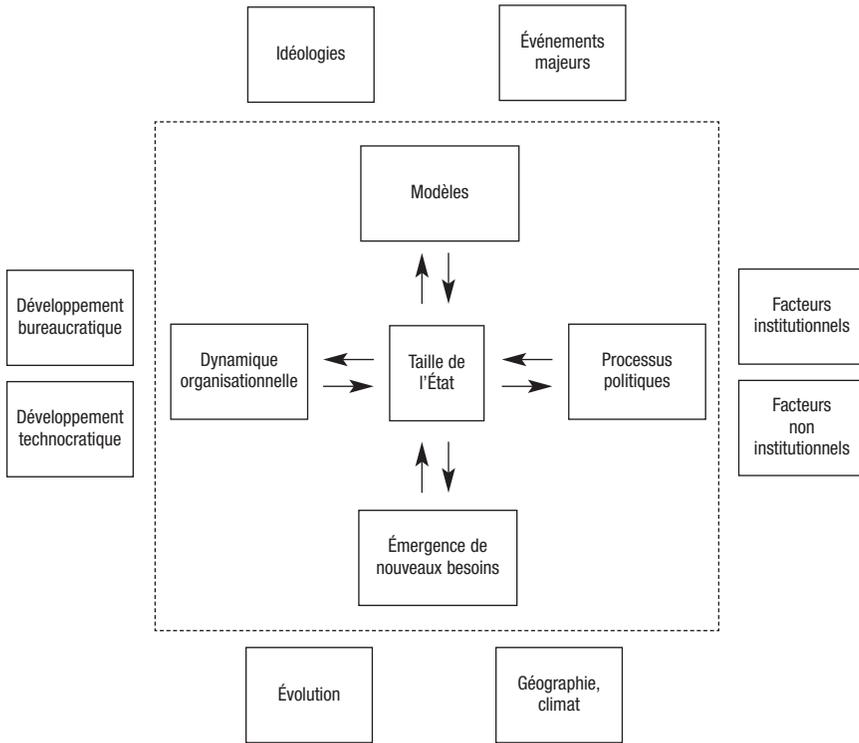
---

7. Voir à ce propos Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, tome I, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, p. 94-98, ainsi que l'ouvrage de Luc Weber, *L'État, acteur économique*, Paris, Economica, 1988.

8. Richard A. Musgrave et Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1984, ainsi que Gilles Bauche, *Budget de crise ou crise du budget*, Paris, Hatier, 1993, p. 21.

9. Alain Euzéby et Marie-Luise Herschtel, *Finances publiques : une approche économique*, Paris, Dunod, 1990.

10. *Ibid.*, p. 17.

**Figure 4** Facteurs déterminants de la taille de l'État

Il a fallu attendre que la théorie marxiste amène les administrations publiques à faire de la distribution de la richesse la troisième et dernière fonction des États modernes. Cet ajout ouvrira, surtout après les bouleversements politiques, économiques et sociaux suscités par la Seconde Guerre mondiale, la voie à l'implantation de l'État providence dont la valeur économique de l'ensemble des missions équivaut en moyenne, répétons-le, à plus de la moitié de la valeur annuelle du PIB.

Cette nouvelle réalité liera désormais la santé des finances publiques à la vigueur de l'économie. Le besoin budgétaire de l'État est maintenant si imposant que, pour satisfaire ce besoin, l'économie doit assurer une croissance à long terme tenant compte, bien sûr de l'inévitable cycle économique. En fait, il faut surtout comprendre que le modèle étatique qui est celui des pays les plus industrialisés oblige le système économique à allouer

ses ressources à deux acteurs majeurs, l'État et l'entreprise privée. Un déséquilibre que ce partage entraîne peut avoir des conséquences fâcheuses pour l'un ou l'autre de ces acteurs. À titre d'exemple, une présence trop forte des gouvernements et des administrations sur le marché des emprunts peut rendre difficile l'accès de l'entreprise aux capitaux requis pour l'investissement. Or, le secteur public, n'étant pas dans son essence un créateur de richesses, sera ultérieurement lui-même affecté par le ralentissement de la création de nouvelle richesse par le secteur privé. La situation était bien différente à l'époque de l'État gendarme où la taille économique du secteur public n'excédait pas 15 %.

L'économiste keynésien Musgrave, dans sa théorie des finances publiques (1959), a ainsi établi dans les années 1950 une typologie des fonctions du budget, qui recoupe les inspirations classiques, keynésienne et même marxiste. La fonction d'allocation des ressources est privilégiée par les classiques: le budget de l'État sert à distribuer les biens et les services indivisibles dont la propriété est collective et pour lesquels aucun prix ne peut être déterminé (défense, police, justice, etc.). La fonction de stabilisation de la conjoncture repose sur la théorie keynésienne: l'effet multiplicateur des dépenses permet d'utiliser le budget pour régler finement (*fine tuning*) l'activité économique. La fonction de redistribution des revenus est privilégiée par les marxistes: certaines dépenses budgétaires permettent d'accorder des revenus supplémentaires aux ménages les plus démunis par des dépenses sociales ou des réductions d'impôts.

Source: Gilles Bauche, *Budget de crise ou crise du budget*, Paris, Hatier, 1993.

Pour bien voir ce passage de l'État gendarme à l'État providence, prenons un exemple concret pour lequel des statistiques permettent d'examiner une très grande période de temps: celui de la France. Dans un ouvrage encore récent, Robert Cros<sup>11</sup> a dressé un tableau des dépenses budgétaires par grandes catégories pour la période s'étendant de 1822 à 1989. On voit nettement dans ce tableau que la fonction traditionnelle (incarnée dans les catégories administration générale, dette et défense), prédominante de 1822

11. Voir à ce propos Robert Cros, *Finances publiques: institutions et mécanismes économiques*, Paris, Éditions Cujas, p. 124.

Tableau 3

## France, 1822-1989, évolution des dépenses budgétaires par grandes catégories

	Administration générale	Dettes publiques	Défense nationale	Action économique	Action sociale	Éducation et recherche	Total
1822	35	26	31	6	1	1	100
1872	21	40	26	9	2	2	100
1880	16	31	30	18	1	4	100
1900	17	26	38	11	1	7	100
1912	14	19	40	14	4	9	100
1920	12	23	42	15	4	4	100
1926	13	42	20	7	12	6	100
1932	11	19	27	13	20	10	100
1938	9	18	41	10	12	10	100
1947	16	5	32	30	8	9	100
1950	13	4	21	46	8	8	100
1953	13	5	36	29	9	8	100
1956	11	6	28	32	13	10	100
1959	13	7	27	27	13	13	100
1962	15	4	24	26	15	16	100
1968	13	5	20	26	16	20	100
1973	15	3	18	21	18	25	100
1975	15	3	18	20	19	25	100
1978	15	4	17	20	19	25	100
1981	16	6	17	17	20	24	100
1984	16	7	16	17	21	23	100
1989	17	9	16	14	20	24	100

Source : Robert Cros, *Finances publiques : institutions et mécanismes économiques*, Paris, Éditions Cujas, 1994, p. 124.

à 1938, accaparait encore, en 1938, 68 % des dépenses totales. Après la Seconde Guerre mondiale et jusque tard dans les années 1960, la fonction économique a pris de plus en plus de place, au point de devenir la catégorie de dépenses la plus importante, devançant même la défense nationale. Dans la mesure où l'industrie de la défense est une activité économique de premier plan, on peut supposer, de façon très conservatrice, que plus du tiers du budget des dépenses du gouvernement français était consacré à l'État acteur économique<sup>12</sup>. Enfin, Cros démontre, à l'aide des chiffres colligés depuis le début des années 1970, que la part des dépenses consacrée à l'action sociale, à l'éducation et à la recherche a pris le dessus, n'étant jamais moindre que 44 % de l'ensemble des dépenses.

L'exemple de la France vaut pour tous les principaux pays industrialisés, même si le rythme de transformation de l'État a été différent pour chacun d'eux. La taille actuelle de l'économie publique rend, par ailleurs, plus impératif encore le besoin d'une administration financière fondée sur le respect de grands principes et de grandes règles.

L'État providence est un modèle achevé qui va demeurer encore longtemps la référence. Pierre Rosanvallon a su exprimer en très peu de mots ce qui, à mon sens, fait la pérennité de ce modèle. Pour lui, l'État moderne se définit fondamentalement comme un État protecteur et l'État providence est un approfondissement de l'État protecteur. Puis, plus important encore, avec l'État providence la société cesse de se penser comme un corps pour se voir comme un vaste marché (1981, p. 27-28). C'est précisément, à mon sens, l'étroite imbrication du marché privé et du marché public qui vient garantir l'existence du modèle actuel de l'État moderne. L'entreprise privée, en raison de ce que l'on nomme l'économie du savoir, est dépendante de certains biens distribués par le marché public, comme la santé, l'éducation, la sécurité, la concurrence. En retour, le secteur public compte sur la créativité et la productivité du marché privé pour lui fournir une partie de la richesse nécessaire à la production de biens et de services publics. Parler de la supériorité de l'initiative privée sur l'initiative des administrations publiques pour contenir la progression des finances publiques n'a aucun sens. Comme l'écrivait Philippe Delmas, ce n'est pas tant la place de l'État qui est contestée que son rôle. Autrement dit, d'un comportement interventionniste et autoritaire, il serait peut-être plus efficace et sensé de passer à un rôle de facilitateur de la prise d'initiatives par les individus et par les entreprises. Ajoutons à cela

---

12. Cette expression est empruntée au livre de Luc Weber, *L'État, acteur économique*, *op. cit.*

une fonction de régulateur des relations sociales et économiques pour maintenir la poursuite des efforts visant à atteindre la justice, l'égalité et l'équité, et nous aurons les premiers ferments pour l'amorce de l'implantation d'un nouveau mode de fonctionnement de l'État providence. Une étiquette toute neuve pourrait laisser croire à l'avènement d'un quatrième modèle de l'État.

Il est illusoire de concevoir et d'espérer, comme les nostalgiques du tout au privé le font, un retour en arrière vers un modèle d'État minimaliste. La continuité et la croissance de la production de la richesse passent par un désormais indissociable partenariat entre le privé et le public, entre l'État, ses institutions et les entreprises. Le coût de ce modèle qui a pu atteindre certaines limites par le passé, en Suède par exemple, va tendre à se stabiliser dans une fourchette de 40 % à 50 % du PIB. Cela suppose, certes, que les citoyens contribuables sont parvenus à un seuil de tolérance aux prélèvements de revenus publics qui l'autorise et le facilite. Comme nous le verrons dans un chapitre ultérieur, les diverses enquêtes menées sur les attitudes et les comportements laissent croire que ce seuil de tolérance est généralement bien intégré dans ce que j'ose nommer la culture fiscale du citoyen.

Le seuil de tolérance à l'impôt n'est pas stable : il varie selon les conjonctures politiques, économiques et sociales. La démonstration en a été faite par Alan Peacock et Jack Wiseman<sup>13</sup> qui, après avoir observé pendant plusieurs années les données sur les recettes fiscales du gouvernement britannique, ont conclu que le seuil de tolérance se déplaçait. En fait, ils ont noté que les recettes fiscales du gouvernement n'augmentaient pas de façon continue ; la courbe de progression avait plutôt tendance à épouser la forme d'un escalier. Ces chercheurs ont déduit que les brusques augmentations correspondaient à la manifestation d'événements d'une haute intensité « émotionnelle », comme les guerres et les crises économiques ou sociales.

De tels événements peuvent être à ce point « traumatisants » pour l'ensemble de la collectivité que cette dernière demande à l'État d'intervenir même si, pour cela, il lui faudra supporter une hausse sensible du fardeau fiscal. Le traumatisme de l'événement étant plus fort que celui de l'imposition, le contribuable opte spontanément pour le second ; c'est un réflexe que nous pourrions qualifier de naturel face au danger. Cette théorie avancée par Peacock et Wiseman est connue comme étant l'hypothèse de déplacement du seuil de tolérance des contribuables. Malgré un taux de contribution

---

13. Voir Alan T. Peacock et Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton, National Bureau of Economic Research, 1961.

élevé, les Canadiens et les Québécois seraient prêts à verser un peu plus d'argent dans les coffres de l'État à condition toutefois de recevoir l'assurance que cette ponction additionnelle serait utilisée non pas pour le remboursement des intérêts de la dette, mais pour la production de biens et de services publics tangibles. Le sondage CROP-L'actualité (janvier 1994), publié le 15 mars 1994, révélait que les Québécois sont encore prêts à poursuivre leur effort... mais après que les gouvernements auront démontré une volonté de réformer leur propre gestion et qu'ils se seront mis à la tâche.

L'hypothèse de déplacement de Peacock et Wiseman est la contrepartie fiscale de la théorie budgétaire connue sous le nom de loi de Wagner. Cette théorie dit qu'il y a une croissance continue des dépenses publiques ou, en d'autres mots, une extension croissante des besoins financiers de l'État. D'ailleurs, après un examen de données révélatrices, Gaudemet et Molinier ont pu écrire : «Ainsi, l'observation confirme bien la réalité du phénomène mis en vedette par Wagner [...]»<sup>14</sup> Selon eux, les causes sont diverses. Elles peuvent être sociologiques et basées sur le principe que tout être vivant tend à se développer pour éviter la mort. Elles peuvent aussi être historiques, voire politiques ou, encore, économiques et sociales<sup>15</sup>. Beaucoup de ces facteurs de croissance ont été inclus dans ce que je viens de décrire comme étant l'influence déterminante du modèle d'État. La raison étant que le modèle adopté et mis en place par les sociétés est l'aboutissement de l'action combinée des diverses causes sociales, économiques, politiques et culturelles. Cependant, ces facteurs de transformation de l'État empruntent une voie particulière pour produire leur effet : c'est la voie des processus politiques.

## ■ Les processus politiques

Les processus politiques sont, en termes simples, les diverses formes que peuvent prendre les échanges entre les citoyens, d'une part, et les autorités gouvernementales et administratives, d'autre part. C'est en quelque sorte un marché politique où il y a, comme dans tout marché, une offre et une demande. L'offre est constituée de promesses et d'engagements à produire et à mettre en œuvre des lois, des règlements et des programmes d'action liés à des besoins généraux ou particuliers identifiés par le citoyen ou par ses représentants proclamés. Ces besoins agissent comme la partie «demande» du marché politique. Les moments de grande activité et de grande intensité

14. P.-M. Gaudemet et J. Molinier, *op. cit.*, tome I, p. 87.

15. *Ibid.*, p. 94-98.

de ce marché sont, à n'en pas douter, les périodes électorales. Même s'il est plus visible durant ces périodes, le marché politique est permanent et il est animé par les groupes de pression de tout acabit qui travaillent assidûment à obtenir des ressources ou des privilèges pour les personnes qu'ils représentent. Les plus discrets d'entre eux n'en sont pas les moins efficaces pour autant. Les milieux d'affaires interviennent à pas beaucoup plus feutrés que les porteparole des assistés sociaux et leur pouvoir de persuasion est beaucoup plus difficile à contrer. Il faut lire les mémoires et les biographies d'hommes et de femmes politiques qui ont exercé des fonctions gouvernementales pour s'en convaincre. Les processus politiques regroupent deux ensembles de facteurs : les facteurs institutionnels et les facteurs non institutionnels.

### **Les facteurs institutionnels**

Dans cette transition d'un modèle d'État à l'autre, certains facteurs doivent être soulignés de manière plus particulière. La loi constitutionnelle d'un pays renferme des éléments qui forcent la mise en place de structures et la mise en œuvre de programmes. La loi fondamentale du Canada reconnaît deux paliers de gouvernement ainsi que le pouvoir pour les provinces de créer des administrations municipales, régionales et scolaires. Et c'est sans compter la question autochtone, à l'origine d'un type nouveau d'organisation qui tient à la fois du gouvernement et de l'administration locale. Cette structure engendrée par la Constitution canadienne est très décentralisée pour répondre en même temps à des impératifs politiques dont les questions québécoises et autochtones sont de parfaits exemples, qu'aux exigences de la démocratie.

Il n'y a pas si longtemps encore, dans le Québec des années 1950, seuls les propriétaires d'une résidence avaient droit de vote à une élection municipale. On ne connaissait pas, non plus, les élections pour désigner les commissaires scolaires, ni les élections pour choisir les représentants des usagers aux conseils d'administration des établissements de soins de santé. Aujourd'hui, un citoyen du Québec en âge de voter peut, s'il le désire et s'il s'en donne la peine, se rendre aux urnes pour élire ses représentants à la Chambre des communes, à l'Assemblée nationale, au conseil de sa municipalité, à la commission scolaire ainsi qu'aux divers établissements de santé et de services sociaux dont il est un usager. Cette augmentation de structures de participation au choix des dirigeants a entraîné une croissance importante des ressources pécuniaires affectées à cette seule activité étatique.

La multiplication des paliers de représentation démocratique engendre inévitablement des chevauchements administratifs et des conflits de compétence. Ces querelles, c'est bien de cela qu'il s'agit, nécessitent la mise sur pied de processus d'arbitrage qui, à leur tour, contribuent à gonfler la facture. Ainsi, au Canada, il serait possible de déterminer le coût réel des mécanismes d'ajustement entre les divers paliers de gouvernance par un examen des comptes publics. Bref, les exigences de la vie démocratique ont un prix à payer. Certains trouvent, probablement, ce prix exorbitant; d'autres, au contraire, l'estiment juste et raisonnable. Il y a là un débat que nous ne désirons pas faire. Nous voulons, cependant, laisser entendre que le développement de la richesse, dans son sens le plus large, est plus évident là où la démocratie est plus largement pratiquée.

Parmi les facteurs institutionnels, il faut aussi compter les divers droits et libertés reconnus aux individus et aux collectivités. La plupart des chartes et des lois affirmant ces droits et ces libertés ont, comme c'est le cas au Canada, préséance sur les autres lois, rendant irrésistible, de ce fait, l'adaptation des programmes gouvernementaux. Dit simplement, un citoyen, quelles que soient les caractéristiques qui le définissent, peut demander à bénéficier des mêmes biens et services que tous les autres. Ainsi, une personne souffrant d'un handicap physique majeur, quadriplégie par exemple, a le droit fondamental de fréquenter les institutions publiques ou les espaces publics. Il faut rendre cela possible en adaptant les institutions et les espaces. On peut dire exactement la même chose en ce qui concerne les différences religieuses, culturelles ou encore sexuelles.

Un autre facteur institutionnel non négligeable est certainement le syndicalisme, largement répandu dans l'ensemble des services publics. Ce mouvement, lié au droit fondamental à l'association des travailleurs, a eu un effet direct sur la qualité de la rémunération des employés de l'État, de même que sur le volume de la main-d'œuvre. Les processus de négociation et de gestion des conventions collectives de travail qui sont le fruit de cette institutionnalisation du syndicat dans les services publics sont aussi devenus des facteurs inflationnistes. Aujourd'hui, les coûts de main-d'œuvre représentent la moitié des dépenses de fonctionnement des administrations publiques. Dans certains cas, notamment le transport en commun, cette proportion peut s'avérer beaucoup plus grande. L'exemple de la Société de transport de Montréal est très probant à cet égard. Le budget 2004 de cette société publique révèle que les dépenses de rémunération représentent 65,9%

de la totalité des dépenses<sup>16</sup>. L'effet des améliorations d'emploi ne s'est pas limité aux seuls travailleurs syndiqués. Les gestionnaires de tout niveau en ont largement bénéficié, de même que les élus et les personnels qui leur sont attachés. Cela s'explique surtout, dans le cas des gestionnaires, par les écarts normaux de rémunération qui doivent être maintenus entre les niveaux hiérarchiques.

**Tableau 4**

**Gouvernement du Canada: revenus, dépenses et dette, de 1950 à 2001**  
(en millions de dollars)

Année	Revenus	Dépenses de programmes	Frais de dette	Surplus ou déficit	Dette
2001	173 315	126 673	37 735	+ 8 907	536 489
2000	178 590	119 348	42 094	+ 17 148	547 378
1999	165 708	111 763	41 647	+ 12 298	564 526
1998	155 671	111 393	41 394	+ 2 884	576 824
1997	153 162	106 730	43 620	+ 3 478	579 769
1996	140 896	104 820	44 973	- 8 897	583 186
1995	130 301	112 013	46 905	- 28 617	574 289
1990	119 353	107 400	42 017	- 30 618	388 429
1985	76 823	85 786	25 441	- 34 404	233 496
1980	46 507	85 800	10 827	- 12 668	81 263
1975	29 955	33 100	3 955	- 4 021	23 297
1970	12 803	11 262	1 920	- 379	17 322
1965	7 696	7 735	1 077	- 39	15 543
1960	5 618	5 958	797.6	- 340	12 437
1955	4 400	4 433	514.3	- 33	11 280
1950	3 100	2 901	439	+ 211	11 433

16. Société de transport de Montréal, *Budget 2004*, p. 23. Les dépenses totales sont évaluées pour cet exercice à 811,3 millions de dollars, alors que les dépenses de rémunération sont de 534,5 millions de dollars.

Parmi les facteurs institutionnels, il faut aussi compter la dette publique. Le fait de reconnaître la dette de l'État comme facteur institutionnel de la croissance de la taille des finances publiques peut ressembler à un mélange des genres, voire à de l'hérésie du point de vue de la sémantique. Il n'en est rien. Le gouvernement du Québec a introduit à l'occasion de l'exercice budgétaire 1996-1997 le service de la dette dans la nomenclature de ses missions de dépenses. Aujourd'hui, cette mission correspond à 12,9 % de l'ensemble des dépenses, soit 7 milliards de dollars. C'est un pourcentage plus élevé que les pourcentages accordés à la mission économie et environnement (11,5 %), à la mission gouverne et justice (7,5 %) ou à la mission intitulée soutien aux personnes et aux familles (9,7 %)<sup>17</sup>. Au Canada, la situation de la dette du gouvernement fédéral s'est rapidement détériorée, comme l'indiquent les chiffres du tableau 4, à partir de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Au milieu de cette décennie, en 1995, les dépenses du gouvernement fédéral pour le service de la dette étaient plus élevées que la totalité des dépenses du gouvernement du Québec, évaluées à 42,8 milliards de dollars<sup>18</sup>. Ces quelques chiffres montrent bien l'institutionnalisation de ce facteur. Cependant, la dette n'est pas inéluctable. Il est possible de l'effacer complètement, comme vient de le démontrer le gouvernement de l'Alberta. Les conditions requises pour une telle opération sont cependant si difficiles à réunir que, dans le cas précis de la dette publique, l'exception vient confirmer la règle. Enfin, qui plus est, la dette est un déboursé incompressible qui n'augmente en rien l'utilité sociale et économique des budgets publics.

Les facteurs institutionnels jouent un rôle important dans le gonflement des budgets publics. Cependant, un aspect particulier de ces facteurs mérite d'être souligné. Ces facteurs et, en particulier, la syndicalisation des ressources de main-d'œuvre ont tendance à générer des dépenses incompressibles. C'est-à-dire des dépenses qui sont garanties et engagées à moyen ou à long terme par des lois statutaires ou par des conventions. Ce type de dépenses réduit de manière non négligeable la marge de manœuvre et la capacité de décision des administrations en matière budgétaire.

17. Québec, *Budget de dépenses 2003-2004: renseignements supplémentaires*, appendice B, p. 98.

18. *Ibid.*, appendice C, tableau C.2, p. 109.

## Les facteurs non institutionnels

Le second groupe de facteurs qui animent les processus politiques est constitué d'éléments liés aux aléas de l'économie ou aux transformations de la population. Les plus fréquemment évoqués lorsqu'il est question de l'ampleur des finances publiques sont, pour ne mentionner que les plus connus, l'inflation économique, la croissance du produit intérieur brut, la taille de la population et la pyramide des âges. Le premier facteur est qu'un bien ou un service dont la qualité et la quantité demeurent stables va quand même coûter davantage année après année. Le second met à la disposition des autorités gouvernementales et administratives une augmentation de la richesse imposable par le simple jeu des automatismes fiscaux. On pourrait penser que les effets de l'inflation seront compensés par l'enrichissement, mais la réalité de l'économie fait que ces deux facteurs sont indépendants et ne concordent que de façon occasionnelle et partielle. Un taux de croissance du PIB de l'ordre de 7,1 % peut être réalisé en même temps qu'un taux d'inflation de 1,11 %, comme cela s'est produit au Québec en 1999-2000<sup>19</sup>.

Les caractéristiques de la population sont également des facteurs faciles à saisir. Par exemple, toujours pour l'ensemble du Québec, la population a augmenté de 488 000 individus entre 1989 et 2002<sup>20</sup>. Partant du principe que tous ont droit aux mêmes biens et services publics, on conçoit facilement, d'une part, que le budget de dépenses doit augmenter et que, d'autre part, la richesse collective et imposable s'est sûrement accrue grâce au travail, d'une partie du moins, de ces nouveaux individus. Donc, les services publics nécessitent plus de ressources en même temps qu'il y a apport de nouvelle richesse. Les deux phénomènes combinés ont un effet positif sur la croissance de la taille des finances publiques.

Par ailleurs, les changements qui se produisent constamment dans la pyramide des âges d'une population ont aussi des conséquences sur les budgets publics. Ces changements comportent des risques surtout lorsqu'ils résultent en un vieillissement de la population accompagné d'une amélioration de l'espérance de vie. Nous avons eu l'occasion d'écrire dans le cadre du débat référendaire de 1995 au Québec<sup>21</sup> que, si le vieillissement de la

---

19. Québec, *Budget de dépenses 2003-2004: renseignements supplémentaires*, appendice C, tableau C.1, p. 108.

20. *Ibid.*

21. Pierre P. Tremblay, « Les contraintes du financement public: les défis d'un État québécois souverain », dans Guy Lachapelle, Pierre P. Tremblay et John E. Trent (dir.), *L'impact référendaire*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1995, p. 246.

population affecte la vitalité économique d'un pays, pour les finances publiques ces effets seront lourds de conséquences à long terme. Notre position était fondée sur le fait que les personnes âgées contribuent moins au financement de l'État, parce que bien souvent leurs revenus sont moindres qu'au temps de leur vie professionnelle, mais, en plus, parce qu'elles accaparent une portion des finances publiques plus grande que leur contribution. Toutefois, le vieillissement n'est pas un problème en soi ; c'est la rapidité avec laquelle il se produit qui est une réelle difficulté. Cela veut dire qu' à ce moment-là l'économie ne dispose pas du temps nécessaire pour s'adapter à cette nouvelle réalité. Au Québec, préoccupés par ce phénomène, les membres de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux écrivaient dans leur rapport déposé en 1988 :

Mis à part Terre-Neuve et l'Alberta, le Québec est la province au Canada et le territoire en Amérique du Nord où la proportion de personnes âgées est actuellement la plus faible (1987). Dans quelques pays européens, cette proportion atteint presque le double de la nôtre, comme en France avec 13,9 %, en Suède avec 16,4 % ou en Allemagne fédérale avec 17 %. En Europe, ces taux résultent d'une lente et longue évolution. Ici encore, ce qui est frappant, c'est la cadence rapide du changement<sup>22</sup>.

Ce qui semble être vrai pour le vieillissement d'une population pourrait s'avérer, du moins émettons l'hypothèse, aussi vrai pour un rajeunissement trop rapide. Dans la mesure où un tel phénomène vient réduire le bassin des personnes actives, il crée une pression additionnelle sur cet ensemble. Donc, d'un strict point de vue des finances publiques, la situation idéale demeure une pyramide géométriquement parfaite.

Les facteurs non institutionnels, c'est aussi la configuration géographique et physique du territoire, de même que le climat. Une administration publique qui doit faire une prestation de services sur un très vaste territoire, qui plus est, un territoire fortement accidenté, devra supporter des frais de services plus élevés. Les citoyens ayant les mêmes droits quel que soit l'endroit où ils résident, les frais de transport des personnes ou des marchandises augmentent avec les distances à parcourir et la faible densité de la population. Les Canadiens connaissent fort bien le problème étant donné l'immensité du territoire et le peu de personnes qui l'habitent. Heureusement que la population canadienne, comme celle de la plupart des pays développés,

---

22. Voir à ce propos : Gouvernement du Québec, *Rapport de la commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux*, Québec, Les Publications du Québec, 1988, p. 14-15.

a une nette tendance à s'agglomérer autour des grands pôles industriels. Cette concentration réduit le problème des distances; en revanche, elle crée des difficultés d'un autre ordre auxquelles il faudra aussi remédier. Il en est de même pour le climat. L'hiver est très onéreux pour les administrations de l'État. Il leur faut, entre autres choses, dégager les voies de circulation ou, encore, réparer les dégâts consécutifs aux périodes de gel et de dégel. L'été cause aussi certains soucis. La côte Est américaine, par exemple, est souvent balayée en août par des tempêtes tropicales dont le passage détruit ou endommage les équipements publics. Même si la nature peut être un tant soit peu prévisible, ces phénomènes sont des impondérables qui viennent gonfler la facture des biens et des services publics.

### ■ L'évolution des sociétés et le développement

L'invention de l'automobile est une très grande réussite du génie humain. Il serait insensé de le nier. Or, cette évolution des moyens de transport de l'homme et des objets, petits et gros, a, comme tout progrès d'ailleurs, mis en marche une série d'autres évolutions se déroulant dans des champs autres que la technologie. L'automobile a changé nos vies, nos modes de vie ainsi que nos valeurs. Les mêmes mots peuvent être dits pour toutes les découvertes et avancées technologiques, dont les plus récentes: Internet ou le clonage d'embryons humains ou animaux, par exemple.

Ce qui est moins bien compris, par ailleurs, ce sont les conséquences du progrès. Dans un ouvrage traitant des problèmes d'ordre public et collectif, Jon S. Jun écrivait que la satisfaction d'un besoin entraîne de façon certaine des problèmes non moins réels. Il donnait comme exemple le prolongement de la vie, qui engendre des problèmes de santé liés au grand âge<sup>23</sup>. On peut donc poser en guise de postulat que tout développement a des effets inflationnistes sur la taille des finances publiques, parce qu'il produit des problèmes qui, pour la plupart, ne peuvent être résolus de manière privée<sup>24</sup>. Les véhicules automobiles, pour reprendre notre exemple, produisent des émanations polluantes que seuls les États peuvent tenter de réduire ou de contrôler par une législation et une réglementation coercitives. La circulation de ces

23. Jon S. Jun, *Public Administration: Design and Problem Solving*, New York, MacMillan, 1986, p. 113.

24. *Ibid.*, p. 103-104 ou encore Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 1977, p. 15. Pour celui-ci, les problèmes publics sont des problèmes humains qui n'ont pas de réponse privée.

véhicules est cause d'accidents que, là encore, les administrations publiques sont les seules en mesure d'empêcher ou de limiter. On peut peut-être tenter de calculer la somme des dépenses publiques associées à la présence de l'automobile. C'est une tâche réalisable, mais qui n'ajouterait rien à la puissance de conviction de cet exemple.

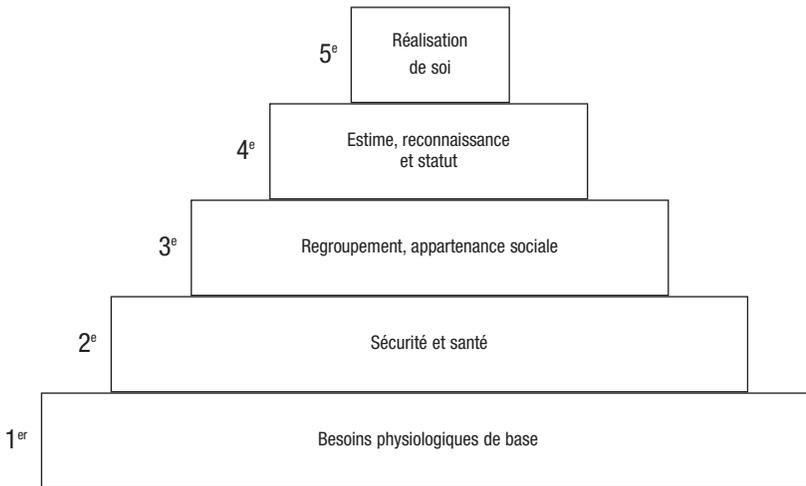
L'acquisition de nouvelles connaissances et de nouveaux savoir-faire est un autre facteur de la croissance des budgets publics. Dans le domaine médical, cela peut être illustré par l'écart de coût considérable entre un examen manuel effectué par un praticien et un autre effectué au moyen d'un appareil à résonance magnétique. Il serait tentant de dire tout simplement que la solution aux augmentations de coûts réside dans l'emploi de moyens moins onéreux. Ce serait tenir là un raisonnement simpliste qui ne tiendrait pas compte d'un phénomène tout à fait naturel à l'être humain – ce que Maslow a appelé la hiérarchie des besoins<sup>25</sup> – et qui est maintenant enseigné aux élèves dès le secondaire. Quand on examine cette hiérarchie sous sa forme pyramidale, ainsi que l'auteur l'a pensée, on constate que les besoins formant la base sont de nature essentiellement physiologique : se nourrir, se vêtir, s'abriter. D'une part, il y a peu de choses dans ses besoins primaires que l'individu ne saurait se procurer par sa seule entreprise et, d'autre part, le prix de leur satisfaction peut demeurer facilement bas dans l'éventualité où une action collective serait nécessaire pour suppléer au manque d'énergie ou d'habileté des plus faibles. Le deuxième étage, sur lequel se trouvent les besoins de sécurité et de santé, commande déjà l'emploi de ressources plus complexes pour les apaiser. La santé et la sécurité sont, contrairement aux besoins de base, des besoins pluridimensionnels. En effet, la recherche d'une intégrité de la personne humaine va au-delà de la simple sécurité matérielle du corps. Elle englobe la paix de l'âme et de l'esprit aussi bien que la protection des acquis. Du point de vue de la vie en société, il devient impérieux que les divers organes de l'État mettent en œuvre une régulation des comportements qui encadrent les rapports entre individus et viennent surtout donner quelque protection aux plus faibles contre les plus forts et les plus voraces. Protéger et policer une collectivité contre le danger extérieur, contre ses propres démons intérieurs ou encore contre les éléments de la nature exige

---

25. Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Harper and Row, 1970. Lire notamment les pages 35 à 58.

un effort financier beaucoup plus grand que celui requis par les besoins du premier étage. D'ailleurs, ce que l'on nomme l'effort de guerre a toujours coûté extrêmement cher aux contribuables et a eu tendance à accroître de manière définitive le budget de l'État<sup>26</sup>.

**Figure 5** Hiérarchie des besoins selon Maslow



Source : A.H. Maslow, *Motivation and Personality*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Harper and Row, 1970.

Dans la mesure où l'on accepte que la hiérarchie des besoins de Maslow puisse se transposer aisément, à l'aide de quelques ajustements, du plan individuel au plan collectif, il devient possible de discerner et d'illustrer le fait que plus une société satisfait les besoins à la fois des individus et de l'ensemble, plus les outils publics qu'elle développera pour satisfaire ceux qui suivent viendront ajouter du poids à la lourdeur des finances publiques. Pour bien saisir le lien entre la théorie psychologique d'Abraham Maslow et la croissance de la taille des finances de l'État, il faut comprendre que le

26. C'est d'ailleurs l'un des éléments fondamentaux de l'hypothèse de déplacement de Peacock et Wiseman.

développement est le résultat d'une recherche de la satisfaction de besoins et que la satisfaction des besoins, comme le dit l'auteur, n'est pas un facteur motivant de comportement. Plus simplement, une fois la soif éteinte, l'homme cherche à jouir du goût du vin; et le vin est plus rare et plus cher que l'eau potable.

Bref, les nouveaux problèmes qui naissent dans le sillage des réussites surtout technologiques ainsi que la pulsion quasi irrésistible de satisfaire des besoins toujours plus raffinés constituent des facteurs déterminants du développement, bien sûr, mais aussi des facteurs importants de l'augmentation de la taille des finances publiques.

### ■ La dynamique des organisations

Les facteurs sur lesquels nous nous sommes arrêtés jusqu'à maintenant étaient extérieurs à la machine de l'État et, au demeurant, assez visibles pour l'observateur attentif. Il en existe d'autres, par contre, qui agissent à l'intérieur des appareils administratifs des gouvernements et des administrations publiques; ce sont les facteurs propres à la dynamique de toute organisation, quelle qu'elle soit. Les relations de pouvoir qui s'observent notamment dans les phénomènes de bureaucratie et de technocratie consomment une partie des ressources publiques pour le maintien de leurs existences, mais aussi pour leur propre croissance. Comment bien illustrer l'action de ces facteurs inhérents à l'organisation? On peut y parvenir en faisant le lien avec ce qui précède: la hiérarchie des besoins.

Lorsqu'on se penche sur les organisations et, en particulier, sur leurs processus de prise de décision, il est presque inévitable d'en arriver à constater que le fonctionnement de toute organisation est articulé autour d'une double finalité: la satisfaction des besoins du client ou de l'utilisateur et la satisfaction des besoins des dirigeants et des employés. La première finalité vient confirmer la raison d'être de l'organisation. La seconde finalité sert pour sa part de motivation et de mobile pour l'action des individus. Certains vont agir par soif de pouvoir sur les personnes et sur les objets, d'autres par désir d'enrichissement pécuniaire et d'autres, encore, par simple pression sociale ou par mimétisme. Quelle que soit l'incitation, celle-ci change avec le temps et, dans la majorité des cas, évolue selon le principe établi par Maslow. Concrètement, cela signifie que le gestionnaire de cinquième niveau, pour prendre un exemple au hasard, ne voudra pas y faire toute sa carrière. Il souhaitera probablement gagner du galon et monter en grade. Il travaillera de façon à démontrer que ses aptitudes n'ont pas atteint leur niveau optimal et qu'il peut produire davantage si les moyens et les ressources lui en sont fournis. Cela s'observe au plan de l'individu dans l'organisation, tout comme au plan collectif,

c'est-à-dire celui de l'organisation elle-même. L'individu est créatif et entreprenant et son allant va imprégner l'organisation. Cette énergie explique l'écart considérable qui existe entre une petite entreprise animée par le génie inventif d'une personne et la multinationale que cette entreprise pourrait devenir. L'histoire de la compagnie Bombardier en est un exemple probant. Dans le secteur public, au Québec, on connaît bien l'évolution et le développement de la Caisse de dépôt et placement. La place stratégique qu'occupe cette société d'État sur les marchés financiers n'a été obtenue que grâce à l'effort et au dynamisme des personnes qui l'ont dirigée ou qui y ont travaillé, même dans l'ombre. En se rapprochant du noyau central de l'État, on observe que des ministères ont pu avoir des cheminements semblables. Toujours au Québec, l'univers du petit Département de l'instruction publique d'avant le rapport Parent ne peut être comparé avec celui du géant qu'est le ministère de l'Éducation. Il en est de même pour le ministère de la Santé et des Affaires sociales. Dans ces cas, en particulier, d'aucuns pourraient avancer avec raison que le moteur principal de l'évolution de ces ministères était l'évolution de la société québécoise elle-même. Cela est vrai pour les premières années, voire les premières décennies. Après ce temps, la dynamique de l'organisation a pris le relais et les difficultés actuelles de financement de ces gros ministères sont davantage liées à leur taille ainsi qu'à la bureaucratie qui y sévit.

Le dynamisme des organisations tend à s'essouffler et à diminuer avec le temps et l'usure. Cela conduit à dire qu'un jour vient où le développement organisationnel engendre un effet pervers que Niskanen a désigné par le vocable de «dérive bureaucratique<sup>27</sup>». Ce concept a cependant été fortement critiqué par B. Guy Peters<sup>28</sup>, pour qui aucune étude empirique n'est venue confirmer les intuitions de Niskanen. En dépit des réticences de ce dernier, mon expérience personnelle<sup>29</sup> me pousse à croire que la part de réalité qui échappe aux instruments de recherche donne quelque fondement à la thèse de la dérive bureaucratique. Employé de ministères, d'organismes et d'une

---

27. Voir à ce propos les ouvrages de William A. Niskanen qui traitent de la bureaucratie : *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, p. 36-42, et *Bureaucracy: Servant or Master, Lessons from America*, Londres, The Institute of Economic Affairs, 1973, p. 20-30.

28. B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 3<sup>e</sup> éd., New York, Longman, 1989, p. 22-24.

29. L'auteur a travaillé durant quinze ans dans le secteur public, tant pour le gouvernement du Québec que pour le gouvernement fédéral du Canada. Dans la même ligne de pensée, voir Nicolas Grandguillaume, *Théorie générale de la bureaucratie*, Paris, Economica, 1996, p. 57-64.

entreprise publique, j'ai assisté et participé, en tant que gestionnaire, à des querelles et à des concours de popularité pour des promotions et pour la mainmise sur des ressources. J'ai vu des coups bas se donner pour obtenir le bureau du coin avec fenêtres sur l'extérieur. J'ai vu la jalousie se manifester parce que le bureau du collègue est plus vaste, le tapis de meilleure qualité, le dossier du fauteuil plus haut et ainsi de suite. Certains pourront vouloir nier cette réalité en disant que l'attribution des locaux et de l'équipement est faite selon des normes sévères, voire rigides. Soit. Ce qu'il faut comprendre, cependant, c'est que la dérive bureaucratique se vit dans les manœuvres entreprises pour bénéficier des ressources humaines et matérielles tout en respectant les normes de l'organisation. Ces manœuvres et ces agissements ne sont pas effectués en fonction des besoins des usagers, même s'ils en sont le motif officiel ; ils le sont pour la satisfaction de besoins personnels.

Devant un commentaire aussi cru, le lecteur pourrait penser que la dérive bureaucratique est un phénomène tout à fait détestable qui doit être éradiqué sans aucune autre forme de procès. Ce serait une erreur de penser ainsi. La dérive bureaucratique, dans la mesure où elle fournit une motivation et une incitation à produire et dans la mesure où elle ne met pas en péril l'existence de l'organisation, doit être tolérée et contrôlée, sans pour autant être encouragée et favorisée, parce que c'est un phénomène lié à un réflexe bien naturel et bien humain du toujours plus. En somme, parce que la dérive bureaucratique est profondément humaine, tant que les organisations seront le fait d'humains, elle existera. Il s'agit de vivre avec et d'en tirer le plus grand bénéfice possible<sup>30</sup>.

## ■ La taille idéale de l'État

On connaît la querelle persistante qui oppose les tenants de l'interventionnisme à ceux qui dénoncent celui-ci au nom de la supériorité du marché comme moteur et régulateur du développement des sociétés. C'est un débat idéologique et mené purement pour la forme. En effet, dans la réalité d'un monde où les frontières économiques sont de plus en plus ténues et dans lequel compétition, concurrence et risques sont la norme, nulle société ne saurait faire l'économie d'un secteur public capable d'agir en tant que police d'assurance et, surtout, comme instrument de partage du risque. L'État, en tant qu'acteur économique, est aussi le seul intervenant capable de mettre en œuvre des programmes de redistribution de la richesse, élément essentiel

---

30. Pour bien comprendre le phénomène de la bureaucratie, on aura avantage à lire le livre de Nicolas Grandguillaume dans sa totalité.

du développement des sociétés humaines. La question qui se pose alors est la suivante : de quelle envergure la taille de l'État doit-elle être et sur quelle part de la richesse collective l'État doit-il intervenir directement pour jouer efficacement et durablement son rôle dans le monde actuel et dans celui de demain ? La réponse est moins claire et plus difficile à obtenir. Osons dire que la taille idéale de l'État ne peut valoir que pour une société en particulier. Ce qui serait bon pour la France ne le serait pas nécessairement pour la Grande-Bretagne. Tout dépend des forces et des faiblesses des sociétés et tout dépend, plus encore, du niveau de leur développement.

L'Institut économique de Montréal a fait paraître en février 2000 une version française d'un article publié dans un premier temps dans une revue de langue anglaise<sup>31</sup>. Le résumé placé en début de texte dit : « La contribution essentielle du présent article est d'établir une relation négative, forte et durable entre la taille de l'État mesurée par les dépenses publiques et la croissance du PIB. Cette relation tient aussi bien pour les économies développées de l'OCDE que pour un ensemble élargi de 60 pays du monde entier<sup>32</sup>. » Mais, plus important encore, la thèse ici défendue est la suivante : « Lorsque la taille des dépenses de l'État excède 15 % du PIB, la richesse des nations en souffre<sup>33</sup>. » Au premier abord, on serait porté à voir là un démenti des propos tenus jusqu'ici. On pourrait même y déceler une confirmation dans une dimension macroéconomique que l'organisation consomme une part des ressources plus grande que nécessaire. Sauf que les auteurs de cette thèse fondent leur argumentation sur un modèle d'État réduit à ses fonctions premières. C'est en fait l'État gendarme, auquel on concède aussi la production de biens et de services difficiles à obtenir sur le marché privé ainsi que l'enseignement<sup>34</sup>. Or, un tel modèle ne peut convenir à la réalité actuelle et future. Ce type d'État laisse aux seuls soins du marché la nécessaire redistribution de la richesse pour le maintien de la santé économique d'une nation. Le marché et surtout les capitaux n'ont pas de citoyenneté et encore moins de patriotisme. La délocalisation d'emplois pour un plus

---

31. James Gwartney, Randall Holcombe et Robert Lawson, *Taille de l'État et richesse des nations*, Institut économique de Montréal, Cahier de recherche, février 2000, p. 23. L'article original avait été publié dans *Cato Journal*, vol. 18, n° 2, automne 1998, p. 163-191. Le titre anglais était *The Size and Functions of Government and Economic Growth*.

32. *Ibid.*, p. 4.

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*, p. 6-7.

grand bénéficiaire de l'actionnaire, par exemple, n'est jamais avantageuse pour la collectivité. Elle est même probablement, à long terme, périlleuse pour l'entreprise qui la pratique, car sa clientèle naturelle risque de voir son pouvoir d'achat diminuer, ce qui signifie une capacité moindre de contribuer à la marge de profit du marché.

L'État est la seule institution capable de mettre en place les garde-fous nécessaires à la survie du marché. Ces balises doivent être placées sur le territoire national tout autant qu'elles doivent délimiter la voie de l'internationalisation du commerce. La thèse de Gwartney, Holcombe et Lawson n'est pas complètement erronée même lorsqu'elle est appliquée à un État de type providence. Elle soulignerait alors qu'une organisation trop grosse perd de la souplesse, ne peut s'adapter rapidement aux évolutions de conjoncture et brûle trop d'énergie en pure perte. C'est un signal pour l'introduction d'une réforme en profondeur des procédés et des méthodes. En conclusion, le modèle de l'État moderne auquel les sociétés les plus avancées semblent tenir, en dépit des tensions idéologiques et des différentes tentatives de réforme depuis le thatcherisme<sup>35</sup> des années 1970, requiert l'utilisation d'une moyenne de 40 % du PIB. Peut-être le point d'équilibre se trouve-t-il là !

---

35. Idéologie de type libéral prônée et mise en place par Margaret Thatcher, alors chef du gouvernement britannique.



## Les politiques et les enjeux

Les finances publiques modernes remplissent trois fonctions principales : le financement de l'État, le soutien au développement de l'économie et la redistribution de la richesse. Il n'en fut pas toujours ainsi<sup>1</sup>. Jusqu'au milieu des années 1930, les gouvernements des sociétés industrialisées et leurs administrations avaient un champ d'action restreint et leur taille était encore fort modeste. Les idées de John Maynard Keynes<sup>2</sup> et la théorie marxiste n'ayant pas encore eu le temps d'imprégner la chose publique, le concept dominant de l'État était encore plutôt étriqué. Ce dernier, croyait-on à l'époque, devait se faire aussi peu dérangeant que possible et se préoccuper principalement de maintenir de la sécurité des frontières et de préserver la paix et les bonnes relations entre les citoyens. On était encore loin de l'État providence qui allait transformer les structures des administrations publiques, surtout à partir des années 1960. Au temps de l'État gendarme, la politique fiscale avait pour unique fonction de procurer aux autorités gouvernementales le minimum de ressources nécessaires pour maintenir la sécurité des citoyens et des frontières ainsi que pour soutenir l'administration générale.

Ce concept minimaliste ne devait pas résister aux répercussions du choc social causé par la crise économique de 1929, laquelle mit en lumière les défaillances cycliques du tout-puissant marché et les désastreuses conséquences sociales qui en résultaient. C'est alors que, convaincus par les théories de Keynes sur l'emploi, l'intérêt et la monnaie, les États industrialisés se

- 
1. Robert Cros propose une excellente synthèse de l'évolution du rôle de l'État dans *Finances publiques : institutions et mécanismes économiques*, Paris, Éditions Cujas, 1994, p. 11-17.
  2. Le lecteur désireux de s'initier à la pensée de John Maynard Keynes aurait avantage à lire le petit ouvrage de Michael Stewart intitulé *Keynes* et publié à Paris aux éditions du Seuil en 1969.

convertirent peu à peu à l'interventionnisme, de même qu'à l'utilisation du pouvoir budgétaire pour la relance de l'économie en temps de récession et pour le soutien du développement économique en d'autres temps. L'interventionnisme mis au goût du jour fit en sorte que l'État traditionnel doit assumer un nouveau rôle : celui de concevoir et de gérer des politiques économiques avec mission d'assurer l'équilibre macroéconomique<sup>3</sup>. Les budgets gouvernementaux devinrent ainsi un facteur de plus en plus crucial de la santé économique des sociétés. Le keynésianisme allait donc mettre fin à la neutralité de la politique fiscale. La structure de taxation avait dorénavant une incidence économique que l'on ne pouvait plus se permettre d'ignorer.

À compter de la fin de la Deuxième Guerre mondiale, avec les avancées de la théorie marxiste et sa préoccupation grandissante pour la redistribution de la richesse<sup>4</sup>, le modèle de l'État allait à nouveau subir une lente mutation et se doter d'une nature providentielle qui lui est acquise depuis lors. Afin d'optimiser le bien-être individuel et collectif, les gouvernements allaient désormais multiplier les programmes de dépenses publiques, notamment en matière d'éducation, de santé et de bien-être. Parallèlement, la fiscalité devenait un instrument de transfert d'une partie de la richesse des nantis vers les défavorisés. On était persuadé alors que la progressivité des contributions obligatoires allait permettre une allocation plus juste des ressources et, inévitablement, une égalité croissante entre les individus. C'était bien avant les travaux de Joseph Pechman<sup>5</sup> (1986), qui allaient tempérer cette belle euphorie. L'État providence a ainsi ajouté à la politique fiscale une troisième mission, celle de réduire les écarts sociaux et économiques entre les individus.

## ■ DES MISSIONS COMPLÉMENTAIRES

Les trois missions de l'État providence forment un tout cohérent. En effet, l'État moderne, démocratique et industrialisé ne pouvant trouver ses ressources ailleurs que dans l'économie privée, il est de son intérêt que celle-ci soit la plus dynamique et la plus productive possible. Or, un développement économique durable requiert une main-d'œuvre toujours plus

---

3. Luc Weber, *L'État, acteur économique*, Paris, Economica, 1988.

4. Gilles Bauche, *Budget de crise ou crise du budget*, Paris, Hatier, 1993.

5. Voir à ce propos les résultats des travaux de Joseph Pechman publiés dans son livre *The Rich, the Poor and the Taxes They Pay*, Boulder, Westview Press, 1986, notamment les pages 22-25 pour les tableaux 1.2 et 1.4. Voir aussi Jack Nickson Jr., *Economics and Social Choice*, New York, McGraw-Hill, 1971, p. 179.

nombreuse et toujours plus qualifiée. Une population majoritairement démunie et malade ne saurait constituer le bassin de producteurs dont la croissance économique a un besoin vital. Le développement durable et la richesse d'une société ne peuvent être garantis que par la capacité du plus grand nombre de citoyens à investir dans le progrès économique par la consommation et l'épargne; d'où l'impératif de la redistribution des ressources. En retour, il faut une administration forte et présente pour veiller à la redistribution des richesses produites par le système économique.

Une part importante des difficultés économiques que connaissent la presque totalité des pays industrialisés à l'heure actuelle est attribuable, en partie du moins, à l'échec relatif des politiques de redistribution. En effet, au Canada, par exemple, la part de revenu accaparée par les plus riches est passée de 42,8 % en 1989 à 45,5 % en 1998. Au cours de la même période, la classe moyenne voyait sa part du revenu diminuer, passant de 41,5 % à 40,3 %, alors que la part des familles les plus pauvres passait de 15,6 % à 14,2%<sup>6</sup>. Les résultats se manifestent sous la forme de chômage persistant et de diminution du pouvoir d'achat réel; des conséquences économiques sérieuses s'ensuivent.

L'accentuation de l'inégalité de la redistribution s'observe aussi dans la répartition de l'impôt sur le revenu payé par les contribuables canadiens. Ainsi, si l'on examine sur une période un peu plus longue la répartition du fardeau de l'impôt personnel, on observe un alourdissement chez les plus riches et un allègement chez la classe moyenne et chez les moins nantis. De 1980 à 1998, la part des premiers a augmenté de 50,5 % à 56,3 %, alors que celle de la classe moyenne diminuait, de 42,3 % à 37,0 %. Pendant ce temps, les plus pauvres devaient supporter un fardeau qui passait de 7,2 % à 6,7%<sup>7</sup>. Évidemment, ces statistiques ne décrivent pas toute la réalité et on doit les interpréter avec beaucoup de prudence. Elles n'en indiquent pas moins, cependant, l'existence d'un lien, ne fût-il que concomitant, entre la

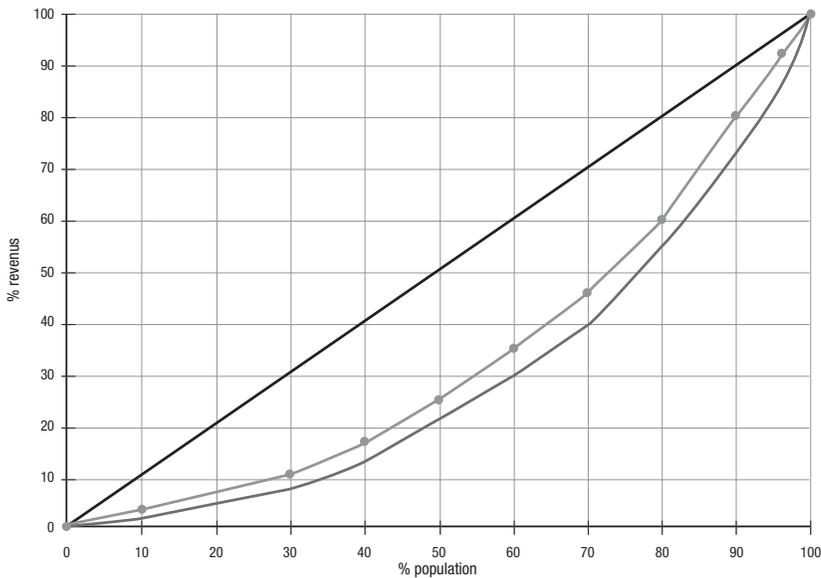
---

6. Ces chiffres sont tirés de Statistique Canada, *Income in Canada*, n° 75-202-RPE au catalogue, 1998, p. 78. Le revenu total comprend le revenu du marché, le revenu d'investissement, le revenu de pension de retraite ainsi que tout autre revenu. Les plus riches sont regroupés dans le cinquième quintile, la classe moyenne est constituée des citoyens des troisième et quatrième quintiles, tandis que les plus démunis sont concentrés dans les deux premiers quintiles.

7. Chiffres tirés de Statistique Canada, *Tendances du revenu au Canada*, 1998.

distribution du fardeau fiscal et la répartition de la richesse. Autrement dit, avoir les moyens de payer de l'impôt, c'est, au départ, pouvoir compter sur un certain pécule. Pourtant, au cours de cette même période, le taux réel moyen d'imposition a augmenté pour tous les contribuables tant au Canada qu'au Québec<sup>8</sup>.

**Figure 6** Évolution de la distribution des revenus avant impôt, 1961 et 2000, Canada



Source : Figure construite à partir des données de l'Institut Fraser, 2001.

Réf. : Joel Emes et Michel Walker, *Tax Facts 12*.

8. Chiffres tirés de Statistique Canada, *Revenu après impôt, répartition selon la taille du revenu au Canada*, n° 13-210-XPB au catalogue, 1997, p. 30, 114-115.

Les trois missions de l'État sont aussi celles des politiques de finances publiques. La théorie économique classique ne peut plus, comme le dit Irwin Gillespie<sup>9</sup>, expliquer de manière complète et satisfaisante les orientations et les contenus de ces politiques et, en particulier, celles des politiques fiscales. L'échec de l'une des missions a des répercussions sur les deux autres et le déséquilibre de l'ensemble met en péril la santé et le développement économique et, éventuellement, les acquis sociaux ainsi que, dans certains cas, les acquis politiques<sup>10</sup>. La difficulté de rendre ces trois missions harmonieuses et efficaces est probablement l'une des causes de la remise en question de l'État providence dans de nombreux pays. C'est l'un des défis majeurs que doivent relever les responsables et les divers intervenants de la politique des finances publiques.

## ■ LA PLACE CENTRALE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Les recettes publiques sont le résultat de la mise en œuvre d'un ensemble intégré d'une politique cadre et de politiques particulières. La politique cadre est la politique économique menée par les gouvernements; elle constitue, par conséquent, la référence principale de leurs politiques budgétaires. Deux raisons principales viennent expliquer ce fait. Premièrement, la politique économique a pour mission, comme le disent Deblock et Benessaïh<sup>11</sup>, d'assurer la prospérité économique d'un pays. Deuxièmement, la richesse économique est le réservoir à partir duquel sont prélevées les recettes de l'État. Dans son manuel traitant de la politique et de la gestion des finances publiques, André Bernard écrivait qu'il fallait tenir compte des choix de la politique économique pour comprendre les décisions de politique budgétaire<sup>12</sup>. On ne peut pas exprimer plus simplement l'arrimage

---

9. Voir W. Irwin Gillespie, *Tax, Borrow and Spend: Financing Federal Spending in Canada 1867-1990*, Ottawa, Carleton University Press, 1991. Lire en particulier le chapitre décrivant le « Positive Model of Revenue », p. 14-47.

10. *Ibid.*

11. Christian Deblock et Afef Benessaïh, « Économie », dans Pierre P. Tremblay (dir.), *L'État administrateur: modes et émergences*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1997, p. 248.

12. André Bernard, *Politique et gestion des finances publiques, Québec et Canada*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 59. Dans son sens le plus large, on entend par politique budgétaire les décisions et les manières de faire en matière de recettes et de dépenses des gouvernements et des administrations publiques. À leur tour, les différentes politiques de recettes publiques viennent préciser la politique budgétaire dans le cadre, bien sûr, de la politique économique.

essentiel entre les deux politiques. Aux yeux de celui à qui l'on attribue la paternité de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) française (dont notre taxe sur les produits et services et notre taxe de vente du Québec sont des dérivés), la fiscalité et l'économie vont de pair. Maurice Lauré écrivait ainsi : « La fiscalité doit être compatible avec le fonctionnement optimal d'une économie de marché confiée au jeu des initiatives individuelles<sup>13</sup>. » Il entendait par ces mots que les choix fiscaux des gouvernements ne doivent pas gêner ou empêcher la pleine expression des initiatives personnelles. Son point de vue n'est probablement pas partagé par tous les chercheurs et les spécialistes, car il relève d'une pensée plus libérale que socialisante. Néanmoins, les propos de Maurice Lauré soulignent l'intimité naturelle et obligée des liens entre économie et fiscalité.

L'objet central de la politique économique selon Xavier Greffe est de corriger les déséquilibres qui nuisent à une allocation équitable et efficace des ressources entre les entreprises et les ménages<sup>14</sup>. En d'autres mots, de voir au maintien d'une économie dynamique et en santé en dehors de laquelle les sources de financement de l'État s'avèrent moins productives. Pour accomplir sa mission, la politique économique, toujours selon ce même auteur, vise cinq cibles : la croissance du PIB, le niveau de l'emploi, l'inflation, la stabilité du taux de change et l'équilibre de la balance du commerce extérieur<sup>15</sup>. Chaque changement dans l'état de l'une ou l'autre de ces cibles a une répercussion sur la production de la richesse nationale. Il s'agit donc pour les gouvernements de stimuler à l'aide des finances publiques les effets positifs des cibles de la politique économique. Pour Greffe, l'objectif prioritaire de la politique, en fait, est de minimiser l'indice d'appauvrissement vu comme étant la somme des taux d'inflation et de chômage<sup>16</sup>. Ces mots disent toute l'importance de la politique économique.

Les cibles de la politique économique sont des cibles mouvantes. Elles se déplacent constamment au gré des fréquences, des amplitudes et de la nature des activités économiques. Cela les rend encore plus difficiles à atteindre et demande de la part des intervenants des ajustements constants. Or, les outils des finances publiques sont lourds et plutôt lents.

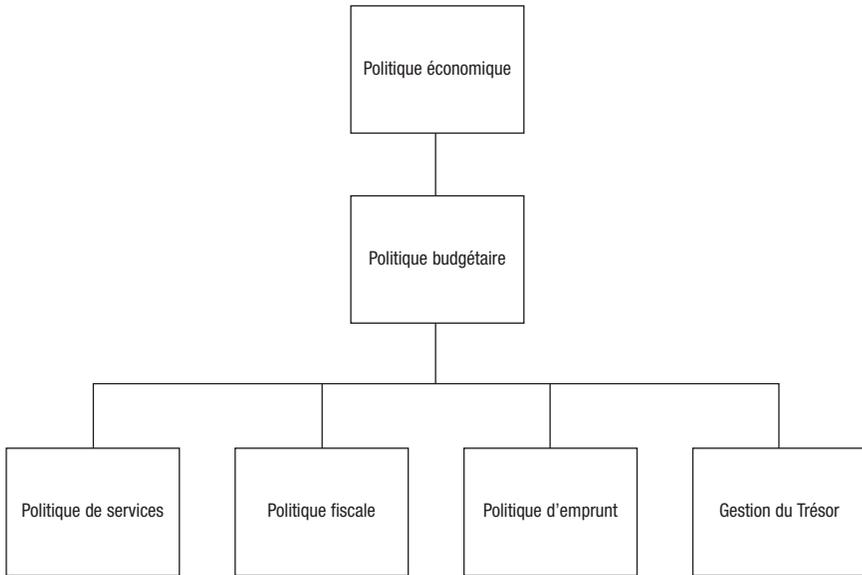
---

13. Maurice Lauré, *Science fiscale*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 21.

14. Lire à ce sujet Xavier Greffe, *Comprendre la politique économique*, Paris, Economica, 1993, p. 7 et suiv.

15. *Ibid.*, p. 8-10.

16. *Ibid.*, p. 10.

**Figure 7** Ensemble intégré des politiques de revenus publics

## ■ LA POLITIQUE FISCALE

La plus importante de toutes les politiques de revenus publics est celle qui concerne les contributions obligatoires imposées aux individus et aux sociétés. Afin de la cerner, Maurice Lauré disait de la politique fiscale qu'elle débute là où se termine la politique budgétaire<sup>17</sup>. Autrement dit, une fois décidé le recours à l'impôt comme l'un des modes de financement de l'État, il convient d'en arrêter les caractéristiques fondamentales. Voilà, à son avis, l'objet de la politique fiscale. On choisit alors le mode et la périodicité de prélèvement des fonds publics, les objets d'imposition ainsi que les personnes physiques ou morales (compagnies, associations...) appelées à contribuer de leurs ressources pécuniaires au financement des gouvernements et des administrations publiques. La taxation étant, par définition, exclusivement un acte de puissance publique, il revient aux seules autorités politiques de concevoir, de définir et de faire appliquer cette politique.

17. Maurice Lauré, *Traité de politique fiscale*, Paris, Presses universitaires de France, 1965, p. 14

En principe, tout gouvernement a une politique fiscale. Mais, en fait, il ne peut y avoir de véritable politique fiscale que là où l'État trouve suffisamment de ressources privées dont il peut se servir comme l'une des bases de son financement. Cela exclut donc les sociétés trop pauvres pour avoir une économie digne de ce nom. En d'autres mots, si l'impôt, comme l'indique sa définition classique, est un transfert de ressources du patrimoine privé au profit du patrimoine collectif, un État ne peut prétendre à une politique fiscale si la société ne produit pas et ne contrôle pas des richesses en quantité suffisante. En somme, la capacité de mettre en œuvre cette politique suppose un minimum de ressources économiques et une véritable autonomie politique. Ces propos peuvent certes heurter certaines sensibilités. On arguera que tout État souverain possède un minimum de contrôle sur sa fiscalité. Un tel argument est imparable d'un point de vue théorique, mais, d'un angle pratico-pratique, que vaut la politique fiscale d'un gouvernement dont le budget est sous la coupe du Fonds monétaire international? Poser la question, c'est, en définitive, y répondre. Le lecteur croira que seuls les pays pauvres sont dans une telle situation de dépendance. Ce n'est pas le cas. La principauté de Monaco pourra continuer d'appliquer une politique fiscale extrêmement généreuse tant et aussi longtemps que le gouvernement français le voudra bien. Les autres paradis fiscaux, ceux des Bahamas par exemple, bénéficient de la tolérance et du laxisme des grandes puissances. La tutelle exercée sur leurs politiques fiscales laisse bien peu de véritable autonomie à ces États.

Comme nous venons de le dire, l'imposition n'est pas le seul outil de financement des gouvernements et des administrations; ce financement provient de sources diverses. La figure 7 nous en fournit, d'ailleurs, une bonne illustration. La politique fiscale n'ignore pas les autres activités de financement; au contraire, elle en tient compte puisque, d'une part, elles sont des compléments importants à la taxation et que d'autre part, les budgets publics grugent chaque année une part importante de la richesse produite dans l'ensemble d'une société.

On rapporte qu'à l'heure actuelle, pour les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les revenus fiscaux atteignent en moyenne 38,7% du produit intérieur brut, alors que les dépenses totales dépassent bien souvent 40%<sup>18</sup>. Recourir uniquement aux prélèvements fiscaux pour financer les dépenses publiques

---

18. Voir, à ce sujet, *Perspective économiques de l'OCDE, version préliminaire: évaluation et perspectives*, mai 2004, tableaux 26 et 27 de l'annexe statistique.

aurait des conséquences économiques et sociales préjudiciables en raison de la trop grande pression que les impôts et les taxes exerceraient alors sur le porte-monnaie des individus et sur l'économie générale. Personne ne le souhaite. Une telle pression serait vue comme étant nettement abusive et susciterait des comportements fiscaux de la part des contribuables dont les effets seraient néfastes pour les finances publiques ainsi que pour la collectivité en général<sup>19</sup>.

Une définition générale de la politique fiscale comme celle que nous avons brièvement esquissée dans l'introduction est insuffisante, par ailleurs, pour comprendre les décisions gouvernementales en la matière. Il importe de pousser plus à fond et d'examiner dans un premier temps les principaux déterminants de cette politique et, dans un deuxième temps, de cerner de décrire la finalité de cette politique.

## ■ Les déterminants de la politique fiscale

Pour arrêter leurs choix, les responsables gouvernementaux doivent pouvoir évaluer avec le maximum de précision possible les besoins réels en termes pécuniaires, la capacité effective de l'économie à contribuer au financement de l'État ainsi que la pression fiscale déjà exercée sur la collectivité et sur les individus. On sait que ces analyses sont longues, difficiles et que leurs résultats ont, trop rarement hélas, la précision souhaitée. Le gouvernement canadien a déjà implicitement reconnu ce fait en mettant sur pied un programme de 300 000 \$ afin de réduire la marge d'erreur dans l'établissement des prévisions budgétaires. La réussite ou l'échec des objectifs de la politique de taxation tient en grande partie à l'étendue de la connaissance que les dirigeants ont de ces objets que sont «les déterminants» de la politique fiscale. Le premier de ces déterminants est sans contredit le besoin pécuniaire des gouvernements.

### **Le besoin pécuniaire<sup>20</sup>**

L'État doit pouvoir compter sur les sommes d'argent requises pour supporter les coûts de ses activités. Ce besoin découle du rapport que l'État entretient avec les citoyens. Par différents canaux, la population, on l'a vu précédemment,

---

19. Nous reviendrons de manière plus approfondie sur les comportements des contribuables dans le chapitre qui leur est consacré.

20. Cette question du besoin pécuniaire sera traitée plus en détail dans le chapitre consacré aux facteurs de croissance de la taille de l'État.

demande à l'État de produire un ensemble de demandes de biens et de services collectifs ou individuels. De leur côté, les gouvernements et les administrations offrent de produire des biens et des services. La période électorale est l'un des moments forts de la création de l'offre sur le marché politique, les partis politiques se livrant alors à une surenchère de promesses parfois éloignées, à certains égards, des préoccupations quotidiennes et immédiates d'un bon nombre d'électeurs. La réalisation éventuelle d'une partie de ces promesses accapare toujours plus de ces ressources qui se font rares et qui alourdissent le budget des dépenses. Cette « économie des processus politiques », selon l'expression utilisée par Gérard Bélanger<sup>21</sup>, se traduit par une croissance ininterrompue du besoin en ressources pécuniaires. D'autres facteurs vont contribuer au besoin fiscal, dont l'appareil administratif, qui est loin d'être une quantité négligeable comme nous le verrons plus loin.

Au Canada, au cours de la période 1968-2004, le besoin pécuniaire du gouvernement fédéral est passé de 10,8 à 114,0 milliards de dollars, une progression assez impressionnante si l'on considère le pourcentage du produit intérieur brut que représente ce montant. En début de période, le besoin de financement des programmes de dépenses accaparait 14,4 % du PIB; en 1984-1985, il atteignait un plafond de 19,6 %, retombant à une proportion plus modeste de 16,7 % à la fin de la période. Il y a donc eu, au cours des dernières années, un effort réel et productif de contrôle des besoins en argent du gouvernement canadien.

### **La capacité contributive**

La capacité contributive est la contrepartie directe du besoin pécuniaire, c'est-à-dire la totalité des ressources que les contribuables sont en mesure de mettre à la disposition des gouvernements et des administrations pour satisfaire leurs besoins. On distingue traditionnellement deux types de capacités contributives: la capacité collective et la capacité individuelle. Pour chacune d'entre elles, il se trouve une capacité brute et une capacité nette.

La capacité collective brute correspond à la richesse estimée d'une société et équivaut, en principe, à la valeur totale des revenus et du capital de l'ensemble des citoyens, des entreprises et des institutions; on l'évalue habituellement au moyen du produit intérieur brut. Cette richesse est tributaire du niveau de l'activité économique du pays et, par conséquent, du niveau

---

21. Gérard Bélanger, *Croissance du secteur public et fédéralisme: perspective économique*, Montréal, Agence d'ARC, 1988.

de développement industriel, technologique, intellectuel, commercial... C'est la mesure de cette richesse qui permet, par exemple, de classer le Canada parmi les pays les plus riches du monde; son appartenance au G7 en est un indice.

Par contre, il tombe sous le sens que ce ne sont pas toutes les richesses d'un pays qui peuvent servir au financement des activités de l'État. Une part importante des ressources collectives et individuelles demeure indispensable à la création de la richesse : ce sont, par exemple, les investissements pour l'achat et le renouvellement d'équipements, la construction des immeubles où auront lieu les activités commerciales et industrielles, les programmes de formation de la main-d'œuvre ou, encore, toutes autres dépenses nécessaires à la production et au maintien de la capacité concurrentielle. Une autre partie est requise pour l'achat de matières premières, d'énergie, de services professionnels. Une portion de ces ressources, enfin, peut tout bonnement servir à rembourser des dettes qui ont été contractées. Une fois tous ces coûts déduits de la richesse totale, il en résulte une capacité contributive collective nette. Cela équivaut alors à la disponibilité réelle des ressources susceptibles d'être imposées. Les responsables de la politique fiscale seraient donc bien malavisés de calculer la capacité fiscale d'une collectivité en se fondant uniquement sur la richesse globale. Il y a des biens et des services essentiels à la production de la richesse qu'une fiscalité doit exclure du champ d'imposition si elle ne veut pas affaiblir, voire tarir la source du financement.

Il en va de même en ce qui concerne la richesse des particuliers. La capacité contributive individuelle équivaut à la valeur réelle des ressources que possède un contribuable, une fois calculée la valeur des biens et services essentiels à un niveau minimal acceptable de bien-être. Ainsi, le calcul de la capacité contributive de l'individu tiendra compte d'un certain nombre de facteurs pouvant affecter la richesse dont celui-ci peut disposer (personnes à charge, frais médicaux, frais de scolarité...). C'est l'une des raisons pour lesquelles les politiques fiscales en vigueur au Canada et au Québec prévoient, entre autres, des déductions pour les frais de garde des enfants, l'achat de médicaments et autres services médicaux non couverts par un régime d'assurance public, pour les contributions à des régimes d'épargne retraite et, parfois, pour des frais inhérents à l'emploi. En fait, le fisc personnalise l'impôt de telle sorte que les déclarations individuelles varient suivant les fluctuations de la situation socioéconomique des personnes. C'est ainsi que le formulaire de déclaration de revenus utilisé par le gouvernement du Québec reconnaît quatre situations individuelles particulières : la personne âgée, la personne mariée ou ayant un conjoint de fait, le chef d'une famille monoparentale et l'étudiant. Chacun de ces statuts exige du contribuable individuel des

débours que le fisc considère comme étant essentiels au maintien d'un niveau de vie acceptable. Un document de travail publié par le gouvernement du Québec proposait d'ailleurs une évaluation monétaire des besoins essentiels reconnus<sup>22</sup>. Ainsi, un contribuable marié ayant deux enfants dont l'un serait atteint d'une infirmité se serait vu (à cette époque) créditer un montant approximatif de 30 000 \$. Ce calcul ne comprenait pas toutefois les frais de garde et le remboursement d'impôts fonciers qui auraient pour effet d'alourdir la facture.

L'essai de définition de la capacité contributive nette des individus enseigne que la richesse apparente d'une personne ne correspond pas automatiquement à sa richesse réelle. Ainsi, sur un plan strictement théorique, il serait logique de penser que le médecin a toujours une capacité contributive individuelle supérieure à celle du commis de bureau. En effet, le médecin est réputé jouir de revenus largement supérieurs à ceux du simple employé de bureau. Toutefois, si le médecin en question a quatre enfants d'âge scolaire, dont deux fréquentant l'université, ainsi qu'une conjointe ne travaillant pas à l'extérieur du foyer, alors que le commis est célibataire et sans véritables obligations, il se pourrait fort bien que, en termes réels, la capacité nette de contribution fiscale de celui-ci soit supérieure à celle du médecin.

La notion de biens et services essentiels à la base de la personnalisation de la fiscalité est très élastique; elle varie selon les sociétés et les individus. Le nécessaire et l'essentiel se définissent par la culture, la géographie, le niveau d'industrialisation et le degré de développement technologique du milieu environnant. Par exemple, un Québécois doit utiliser une grande partie de ses ressources pour se protéger du froid, ce à quoi n'est nullement contraint celui qui vit sous les tropiques. La «nécessité» est, ici, indiscutable. Par ailleurs, parce qu'il vit dans une société fortement industrialisée et à haut développement technologique, le Québécois subit une forte pression sociale et économique qui l'incite, par exemple, à acquérir des biens de communication sophistiqués et coûteux (téléphone cellulaire, vidéocassette, micro-ordinateur) dont le besoin pour le maintien d'un niveau de bien-être acceptable est beaucoup moins évident. Ce n'est plus une question de vie ou de mort, mais cela devient une question de minimum de consommation

---

22. Voir *Les finances publiques du Québec: vivre selon nos moyens*, Québec, ministère des Finances et Conseil du Trésor, 19 janvier 1993, p. 57-84 et 98-141.

nécessaire au maintien du rythme de croissance économique. En revanche, comme la géographie physique de son coin de pays l'oblige à parcourir régulièrement de grandes distances, il considérera l'achat d'un véhicule automobile comme une nécessité, surtout là où les transports publics sont inexistantes.

En somme, pour vivre de manière satisfaisante, c'est-à-dire selon les valeurs véhiculées au sein de sa société, le Québécois consomme une part plus grande de la richesse nationale que ne le fait l'insulaire vivant dans un pays où l'industrialisation est un terme dénué de sens. L'élasticité du concept des biens et services essentiels ne conduit plus à une définition strictement objective de la capacité contributive, mais elle mène vers une définition qui inclut des éléments culturels. Ainsi élargi, ce concept donne toutefois lieu à certaines méprises ou, plus carrément, à certains abus, tant de la part des particuliers que des entreprises. La tentation est forte pour le contribuable de surévaluer ses besoins essentiels et de réclamer des déductions et crédits d'impôt auxquels, en toute légitimité, il ne devrait pas avoir accès. Ces abus n'enlèvent toutefois rien à la pertinence de la définition de la capacité contributive, qui prend en compte non seulement le fardeau économique, mais aussi la charge sociale du contribuable.

### **Le calcul du besoin et de la capacité**

Les calculs pour déterminer la valeur nette du besoin pécuniaire d'un gouvernement et la capacité contributive du citoyen se font en utilisant une base qualitative et une base quantitative. La première est formée de l'ensemble des opinions émises par des experts, des membres du gouvernement ou des représentants de groupes de pression particulièrement sur l'état de l'économie et le comportement prévisible du contribuable. Fondées ou pas, contradictoires ou consensuelles, ces opinions sont «écoutées» par les responsables de la politique fiscale. C'est ainsi qu'on a pu entendre que les limites de la capacité contributive des Canadiens et des Québécois ne sont pas encore atteintes et qu'il suffirait de diminuer la taille du marché noir pour trouver un nouvel espace fiscal. D'autres, au contraire, estiment que le contribuable est essoufflé et que le seuil de tolérance à l'impôt est déjà dépassé. Où se trouve la vérité? Nul ne le sait exactement, probablement quelque part entre ces deux points

de vue. Cette base est fort utile, puisqu'elle renseigne les responsables de la politique fiscale sur l'humeur des contribuables qui sont, pour la plupart, des citoyens ayant droit de vote. Irwin Gillespie disait d'ailleurs à ce propos que les gouvernements tendent à mettre en place des mesures fiscales susceptibles de maximiser leurs gains politiques<sup>23</sup>.

La seconde base de calcul est moins aléatoire. Elle regroupe un ensemble de statistiques et d'indicateurs économiques et sociaux au nombre desquels on retrouve, à titre d'exemple, la structure de la population en fonction des groupes d'âge, le niveau de l'immigration, le taux d'emploi, le PIB, l'indice des prix à la consommation, la mobilité des contribuables, les coûts d'exploitation de l'appareil d'État, les paiements de transfert aux autres administrations, le remboursement de la dette et de ses intérêts. L'analyse de diverses combinaisons de ces éléments en rapport avec le coût actuel des services publics permet, par extrapolation, de déterminer, d'une part, le montant de la facture des services publics pour l'avenir et, d'autre part, la capacité actuelle et future de la collectivité à financer ces services.

En dépit de leur caractère scientifique, ces calculs ne débouchent pas sur un aperçu absolument net et incontestable. Ils laissent encore place à l'interprétation, de sorte que les choix fiscaux des décideurs seront formulés à partir d'hypothèses non vérifiées sur la situation réelle de l'économie et des contribuables.

L'hypothèse d'une fluctuation parallèle du besoin pécuniaire et de la capacité contributive se renforce si l'on regarde la situation économique de la famille canadienne (y compris au Québec) sur une période de trente ans, comme l'a fait l'Institut Fraser dans une étude de 1992<sup>24</sup>. Celui-ci révèle que la part du revenu consacrée aux biens essentiels a diminué pendant que les dépenses de paiement de taxes et d'impôts augmentaient de façon considérable. En effet, on apprend de l'analyse de l'Institut Fraser que la famille canadienne moyenne dépensait, en 1961, 35,2 % de son revenu pour se loger, se nourrir et se vêtir, et qu'elle consacrait 22,1 % de ce même revenu en impôts de toutes sortes. Au début des années 1990, cette même famille allouait 25,5 % de son revenu aux dépenses de première nécessité et en versait 31,5 % au fisc. Force est donc de reconnaître que le total de ces deux catégories de dépenses est demeuré à peu près inchangé.

23. W. Irwin Gillespie, *op. cit.*, chap. 2 traitant du modèle positif de revenus, p. 14-47.

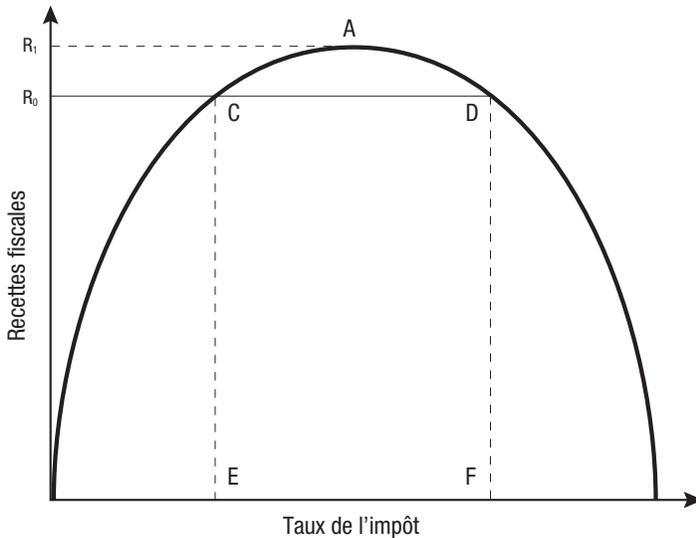
24. Voir Isabella Horry, Philip Palds et Michael Walker, *Tax Facts Eight*, Institut Fraser, 1992, p. 54.

Que conclure de cet exposé sur le calcul du besoin fiscal et de la capacité contributive ? D'une part, les chiffres ne parviennent pas à déterminer, sans équivoque, si la capacité contributive a finalement augmenté ou diminué, laissant pour seule certitude un réaménagement de la structure des dépenses et la modification de la capacité contributive. D'autre part, les indicateurs sont insuffisants, à eux seuls, pour permettre aux ministres des Finances de concevoir des politiques de finances publiques qui satisfassent adéquatement aux besoins, la «réalité» n'étant mesurable que de manière bien approximative. Les responsables de ces politiques doivent donc, en partie, se laisser guider dans leurs choix par leur propre jugement et par leurs opinions, qui peuvent différer, pour toutes sortes de raisons, de ceux des experts consultés.

Le besoin pécuniaire et la capacité contributive sont deux déterminants très puissants de la politique de financement de l'État. Cependant, cette politique doit, pour être efficace, prendre en compte deux autres facteurs: la pression fiscale et le seuil de tolérance du contribuable aux prélèvements obligatoires.

### ■ La pression fiscale et le seuil de tolérance

Dans le langage de la science fiscale, on dit que les gouvernements et les administrations font un effort fiscal, le contribuable subissant alors une pression fiscale. En clair, les responsables de la politique fiscale exploitent en partie ou en totalité le champ d'imposition disponible, et cela a pour effet de modifier à la hausse ou à la baisse la somme d'argent que le contribuable doit donner au fisc. Le calcul de l'effort fiscal fait appel à des modèles mathématiques fort complexes et nécessite souvent le recours à une base comparative entre plusieurs gouvernements. Par contre, la pression fiscale peut s'évaluer assez facilement par rapport au PIB. Ainsi, on peut observer que l'ensemble des contribuables canadiens connaissait en 1961 une pression équivalente à 22,6 % de la valeur totale du produit intérieur brut. Trente ans plus tard, cette pression atteignait 37,5 %, ce qui correspond à une progression de 170 %. Comparativement, dans l'ensemble du revenu familial, le fardeau fiscal progressait de 142 % au cours de cette période, alors que la pression exercée par les dépenses dites essentielles diminuait, pour sa part, de 138 %. Cela revient à dire que le poste budgétaire qui a le plus progressé est celui des impôts et taxes. Ce phénomène est encore plus évident au Québec qu'ailleurs au Canada, la pression fiscale, tout comme l'effort fiscal des gouvernements, variant sensiblement d'une province à l'autre et en fonction des classes de contribuables.

**Figure 8** Courbe de Laffer

La pression fiscale, si l'on se fie au sentiment populaire, ne saurait s'accroître indéfiniment. Il existerait des limites au poids du fardeau des impôts. Lucien Mehl et Pierre Beltrame (1984) sont d'avis que la progression des prélèvements fiscaux peut effectivement être freinée soit par l'opposition sociale qu'elle est susceptible de provoquer, soit par les distorsions économiques qu'elle engendre, ou encore par les difficultés administratives à effectuer les prélèvements. Différents événements ou divers phénomènes servent d'ailleurs d'indicateurs de la proximité ou du dépassement du seuil de tolérance. Une recrudescence de la fraude fiscale ou une augmentation perceptible de l'économie souterraine, par exemple, sont de bons révélateurs de l'exaspération des contribuables. De quelle nature sont ces seuils de tolérance ? Psychologique, sociopsychologique, économique ? Nous ne le savons pas de manière très précise.

En fait, le seuil de tolérance qui nous intéresse dans le cadre de ce livre est le point de rupture à partir duquel le contribuable tente par tous les moyens possibles de diminuer son fardeau fiscal. Il aura alors recours à divers subterfuges pour masquer son revenu réel ou à des ruses pour éviter les impôts à la consommation en achetant, par exemple, les produits de la contrebande. On admet facilement, tant chez les gouvernements que chez

les contribuables, l'existence de ce phénomène. Mais on le connaît mal et l'on éprouve beaucoup de difficultés à le situer. On aura beau se demander à partir de quel taux de prélèvement fiscal le contribuable « démissionne », il n'est pas encore possible de répondre de façon satisfaisante et définitive à cette question. La première difficulté qu'il nous faut résoudre est la prise en compte d'une multitude de facteurs allant de l'économique au culturel en passant par le psychologique. Ces facteurs se conjuguent au gré des conjonctures et en fonction de prélèvements fiscaux spécifiques, de même qu'en fonction de la quantité et de la qualité des services publics.

L'économiste américain Arthur Laffer a illustré le phénomène du seuil de tolérance en traçant une courbe qui porte désormais son nom<sup>25</sup>. En s'appuyant sur la loi des rendements décroissants, il a établi que, lorsque la pression fiscale excède un seuil d'imposition  $x$ , les recettes diminuent en proportion de l'augmentation de la pression fiscale. Suivant cette analyse, un taux d'imposition de 100 %, comme l'indique la figure 8, ne devrait théoriquement générer aucun revenu, puisqu'on aurait d'ores et déjà découragé toutes formes d'activités génératrices de prélèvements fiscaux. L'agitation que nous connaissons périodiquement au Canada autour de la taxe sur les produits du tabac est un bel exemple de ce phénomène. On constate qu'au moment où la taxe sur les cigarettes atteint un niveau élevé, les revenus tirés de cette imposition décroissent, un marché de contrebande tendant à se développer par l'offre d'un produit moins coûteux.

Dans ce cas précis, il semble tout à fait possible de situer le seuil de tolérance. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, cela est beaucoup moins facile. Un argument fort populaire chez les opposants à l'impôt progressif sur le revenu est qu'une imposition trop lourde émousse la volonté des individus à travailler et à produire. Les recherches de George Break (1957), de Morgan, Barlow et Brazer (1965), de Fields et Stanbury (1970) ou de Margaret Bobey (1978) (cité par McCready, 1984, p. 228-230) ont toutefois mis en doute l'effet d'éviction ou de désincitation au travail de l'impôt progressif sur les salaires. Douglas McCready<sup>26</sup> explique cela par la méconnaissance, par l'individu, du taux marginal réel, du clair-obscur dans lequel baigne la relation travail-imposition, par la faible capacité qu'ont la plupart des salariés de choisir et de moduler leurs heures de travail et, enfin, par

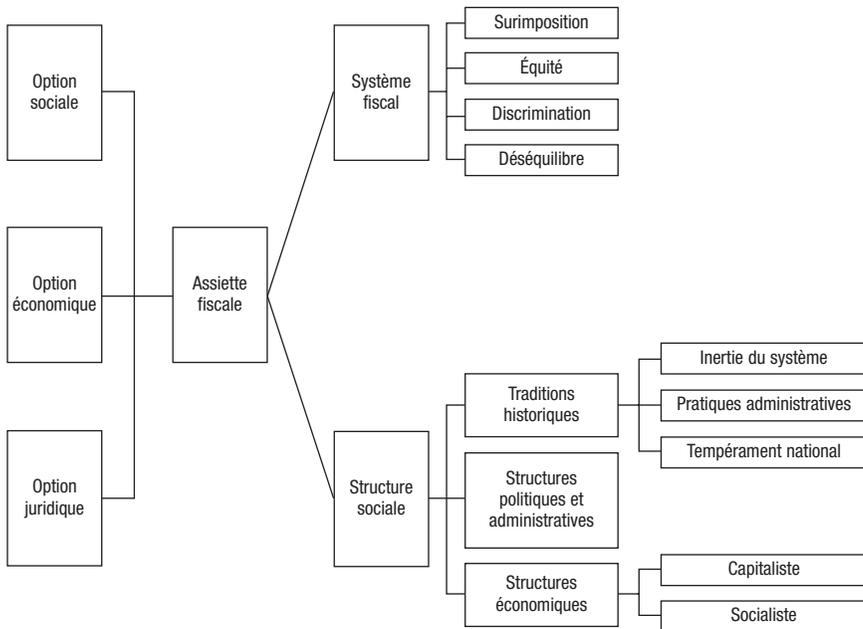
25. On raconte que cette intuition lui est venue au cours d'un repas dans un restaurant. Il aurait alors dessiné cette fameuse courbe sur une serviette de papier.

26. Douglas J. McCready, *The Canadian Public Sector*, Toronto, Butterworths, 1984, p. 225-233.

le fait que les professionnels sont motivés par beaucoup d'autres facteurs que l'argent et l'impôt. En revanche, l'augmentation du travail au noir pourrait fort bien être considérée comme une manifestation de l'imminence de l'atteinte ou du dépassement du seuil de tolérance général à l'imposition.

Bref, le seuil de tolérance à l'imposition est un déterminant de la pression fiscale, tout comme le sont le besoin fiscal et la capacité contributive. Les responsables de la politique fiscale doivent donc évaluer tous ces facteurs avec le plus de précision possible, malgré les difficultés qu'une telle évaluation représente.

**Figure 9** Choix et contraintes de la politique fiscale



## ■ Les grandes questions de la politique fiscale

La mise en œuvre d'une politique fiscale n'est possible qu'au terme d'un exercice qui vise à déterminer les trois éléments suivants : les personnes imposables (physiques ou morales), la matière imposable et le mode de prélèvement. À l'égard de chacun de ces éléments, les responsables de la

politique fiscale disposent d'un certain nombre d'options entre lesquelles ils doivent choisir. Ces options sont autant de questions fondamentales auxquelles ils doivent trouver des réponses satisfaisantes en tenant compte des objectifs de justice et d'équité; en tenant compte aussi des contraintes réelles que sont le stade de développement économique, les valeurs sociales ainsi que les traditions historiques des sociétés modernes et démocratiques.

### **Qui est le contribuable ?**

En 2001 au Canada, 15 601 650 particuliers ont effectivement payé des impôts, sur un bassin possible de 22 591 780 personnes. Cela signifie que 31 % des personnes ayant un revenu n'ont pas payé d'impôts. Au Québec, le rapport entre contribuables légaux et contribuables de fait est, pour la même année d'imposition, sensiblement plus élevé : 39,8 % des contribuables n'ont pas payé d'impôts au titre de l'impôt sur le revenu<sup>27</sup>. Cette situation constitue l'un des résultats évidents des choix antérieurs de la politique fiscale. Qui contribuera de ses deniers au Trésor public, qui en sera exempté et pour quels motifs ? Ce sont là les premières et les plus délicates des questions que se sont posées les décideurs. La réponse n'était, de prime abord, ni évidente, ni simple. Ces questions sont récurrentes, les responsables de la préparation de la politique budgétaire d'un gouvernement devant trouver chaque année une réponse à cette question ouverte en permanence.

#### **Contribuable légal ou contribuable de fait**

Il existe, comme l'enseigne la théorie fiscale, essentiellement deux catégories de contribuables : le contribuable légal, celui que la législation fiscale désigne expressément, et le contribuable de fait, celui qui supporte effectivement le fardeau de l'impôt. Le premier peut être une personne physique, une institution ou une entreprise. L'entreprise, cependant, comme le note Pascal Salin dans son essai intitulé *L'arbitraire fiscal* et paru en 1989, ne paie pas d'impôts ; les personnes morales (autre façon de désigner les institutions et les entreprises) ne sont que des contribuables légaux ; rarement ou jamais des contribuables de fait. Ce sont les actionnaires ou encore

---

27. Les données pour le Canada sont tirées des statistiques sur le revenu publiées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour l'année d'imposition 2001. Celles qui concernent le Québec viennent du rapport intitulé *Statistiques fiscales des particuliers*, préparé conjointement par le ministère des Finances et par Revenu Québec pour l'année d'imposition 2001.

les clients et les fournisseurs de la compagnie qui, par le jeu de la réduction des dividendes et de la hausse des prix, se partagent de manière effective le fardeau fiscal de l'entreprise. D'ailleurs, par les temps qui courent, les économistes insistent beaucoup moins sur le niveau de taxation des entreprises, contrairement aux milieux syndicaux et à une partie de la classe politique qui le font pour des raisons tenant plus de l'idéologie que de l'économique. Bref, le contribuable de fait ne peut être, une fois tout le cycle de la fiscalité révolu, autre qu'un individu de chair et d'os. Ajoutons, pour plus de précision, que les personnes physiques ont, elles aussi, la capacité de transférer vers une autre personne une partie ou la totalité de leur fardeau fiscal. Ce phénomène de translation\* est toutefois plus difficile à comprendre et à mesurer que le premier, parce qu'il se manifeste bien souvent en dehors du cadre de l'économie officielle. C'est le cas, par exemple, de l'ouvrier ou du professionnel dont les services sont rétribués sans aucune déclaration, le paiement s'effectuant de main en main sans laisser de trace. Il existe plusieurs manières de réaliser un transfert de fardeau. Ce n'est ni le lieu ni l'occasion d'en donner les détails. Nous préférons insister sur le fait qu'à la fin du processus de taxation il ne reste plus qu'une seule catégorie de contribuables: le contribuable de fait. Toutefois, les responsables de la politique fiscale ne peuvent pas structurer la fiscalité d'un gouvernement ou d'une administration autour du contribuable de fait; ils le font en désignant un contribuable légal, en escomptant que le phénomène de la translation ne viendra pas trop atténuer la portée de leurs décisions.

\* Terme utilisé en science fiscale pour désigner le report d'un fardeau fiscal d'un contribuable sur un autre.

## Quel objet doit-on imposer ?

Voilà une autre question pour laquelle la difficulté de trouver une réponse adéquate demeure bien réelle. La taxation porte, comme nous le verrons dans un autre chapitre, sur ce qu'on appelle en langage technique «la matière imposable». Celle-ci est elle-même faite d'un objet ayant une valeur économique pour laquelle est choisie une base d'imposition, soit, essentiellement, le nombre, la mesure ou la valeur de l'objet. La matière imposable n'est pas exclusivement une chose tangible. Cette matière peut tout aussi bien être un objet non matériel ou une notion économique, comme le revenu. Les objets de taxation ont beaucoup évolué avec les époques. Ainsi, par le passé, on a

parfois songé à taxer des objets fort inusités. Par exemple, jusqu'en 1926 la France maintenait, comme dans l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle, un impôt sur les portes et les fenêtres. Cette mesure a d'ailleurs beaucoup contribué à définir l'architecture des maisons dans ces pays. Autrefois, il y avait des taxes sur les chevaux, les chiens, les pianos, le nombre de personnes mâles valides vivant au foyer du chef de famille. En Russie, on a même jonglé avec l'idée de pénaliser les porteurs de barbe et de moustache, soucieux qu'on était de forcer l'occidentalisation de la culture. Sous la Révolution française, les idées firent même la convoitise du fisc ; on abandonna toutefois rapidement ce projet, le jugeant totalement inapplicable. On voit par ces quelques exemples que, déjà à ces époques, la politique fiscale pouvait avoir une finalité autre que le seul financement des activités de l'État<sup>28</sup>.

À l'ère moderne cette mutation est imputable au développement du commerce, des transports, des communications, de la science et de la technologie. La taxe d'aéroport, par exemple, était inconnue au début du xx<sup>e</sup> siècle, tout comme l'imposition des communications téléphoniques ou encore la taxe sur les énergies fossiles ne pouvaient exister avant qu'on les découvre, qu'on les invente ou qu'on les exploite. Il ne serait pas étonnant alors qu'advenant la fabrication de clones humains on puisse envisager de les imposer. Plus sérieusement, la norme en la matière conduit les gouvernements à privilégier l'imposition des signes extérieurs de richesse, qui sont, en définitive, observables, en fonction du revenu, du capital ou de la consommation. Les choix de politique fiscale s'effectuent donc selon la disponibilité de l'une ou l'autre de ces richesses.

Les pays ont des cultures et des traditions différentes. Leurs caractéristiques nationales, entre autres facteurs, vont les pousser à privilégier l'un ou l'autre de ces indicateurs de richesse. À ce propos, Maurice Baslé écrit dans un ouvrage publié en 1989<sup>29</sup> que, parmi les pays industrialisés, certains, comme la Norvège, le Danemark, la Grèce ou le Portugal, affichent une dominante fiscale sur les biens et les services (autrement dit la consommation). D'autres, le Japon et les Pays-Bas en particulier, insistent fortement sur la taxation des bénéficiaires des sociétés. La Suède, pour sa part, et c'est bien connu, impose lourdement le revenu personnel. Voilà donc des pays fort différents et qui taxent de manière différente. Les valeurs et les traditions

---

28. Lire à ce propos Lucien Mehl et Pierre Beltrame, *Science et technique fiscales*, Paris, Presses universitaires de France, 1984, p. 78-92.

29. Maurice Baslé, *Systèmes fiscaux*, Paris, Dalloz, 1989. Voir aussi Annie Vallée, *Les systèmes fiscaux*, Paris, Éditions du Seuil, 2000, p. 54-56.

représentent, par conséquent, des contraintes importantes dans le processus d'élaboration de la politique fiscale. Cependant, la première contrainte demeure économique. En effet, comment penser à taxer les revenus si l'état du développement industriel et économique ne le permet pas encore ? Autrement dit : on ne taxe pas ce qui n'existe pas.

### **Quel sera le mode d'imposition ?**

La troisième et dernière grande question qui se pose aux concepteurs de la politique fiscale porte sur le mode d'imposition. En d'autres mots, comment les ressources fiscales seront-elles prélevées ? Directement ou indirectement ?

On distingue traditionnellement entre les impôts directs, pour lesquels il n'y a pas d'intermédiaire entre l'État percepteur et le contribuable, et les impôts indirects, pour lesquels une tierce partie sert d'intermédiaire entre le fisc et le payeur de taxes. L'usage veut que le revenu soit associé à l'imposition directe et que la dépense soit associée à l'imposition indirecte. C'est une image bien utile pour illustrer la différence entre les deux modes de perception. Cependant, la distinction entre les deux n'est pas aussi simple et ne se résume pas à un classement des objets fiscaux. Une définition complète de chacun des modes nous obligerait à traiter, entre autres, des méthodes et des techniques de détermination de la matière imposable. Cela n'est pas notre propos et une telle définition n'est pas essentielle non plus pour comprendre la démarche de conception de la politique fiscale. Qu'il suffise de retenir que chacun de ces modes de prélèvement des ressources de l'État comporte des avantages et des inconvénients.

Le choix du mode de perception pour chacun des objets de la matière imposable dépend en premier lieu de la nature de l'objet, de sa disponibilité ainsi que de la fréquence de ses manifestations. Ainsi, il est plus facile sur le plan technique et moins coûteux d'imposer de manière directe un objet stable comme le revenu salarial que d'imposer de la même manière un objet comme la consommation qui est, par définition, aléatoire. Le choix des modes d'imposition doit respecter, comme dans le cas de la matière imposable, les valeurs sociales, les traditions et l'état de l'économie.

Le choix entre le mode direct et le mode indirect des impôts permet, par ailleurs, de cerner quelque peu la philosophie politique à laquelle adhère un gouvernement. L'impôt direct est, la plupart du temps, associé aux gouvernements interventionnistes, alors que l'impôt indirect est plutôt le fait de gouvernements enclins à laisser agir les forces du marché. Retenons à ce sujet les propos de Jean Matouk, pour qui : « Pour autant les socialistes

s'opposent aux "libéraux" sur le choix de cette fiscalité qui finance cet État providence, eux (les socialistes) sont clairement partisans des impôts progressifs sur le revenu et le patrimoine<sup>30</sup>. »

Au Canada et au Québec, les débats autour de la fiscalité laissent entrevoir que, sur le strict plan des idées, les gens de tendance néolibérale privilégient une nette réduction de l'impôt progressif sur le revenu. Ce à quoi s'opposent ceux dont l'orientation est plutôt sociale-démocrate. Dans la réalité, toutefois, il est difficile d'établir un clivage bien net entre les politiques fiscales des gouvernements qui se sont succédé tant au fédéral que dans les provinces<sup>31</sup>.

### ■ Le stade de développement de l'économie

«L'institution d'un système fiscal de rendement élevé n'est possible que dans une économie comportant un certain degré de développement industriel.» C'est en ces mots que Lucien Mehl et Pierre Beltrame<sup>32</sup> soulignaient le rôle crucial de l'économie relativement à la politique fiscale. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les économies des pays industrialisés se sont enrichies à une vitesse foudroyante. Rappelons que le Canada, par exemple, a vu son produit intérieur brut nominal augmenter très rapidement de 1945 à 2004. Cette progression a été deux fois plus rapide que celle qui a été enregistrée entre 1870 et 1944, une période pourtant plus longue. Les politiques fiscales ont joué un rôle de premier plan dans cette évolution, n'en doutons pas. Cependant, ce rôle n'a pas été aussi déterminant que ceux de la révolution industrielle et des développements qui s'ensuivirent. La théorie de H.H. Hinrichs<sup>33</sup> sur l'évolution du système fiscal est intéressante à cet égard. Celui-ci a émis l'hypothèse qu'il existerait une correspondance entre le stade de développement économique d'une société et les structures fiscales élaborées par les gouvernements. Pour lui, une économie en essor (*take-off*) entraîne la mise en place d'une structure fiscale où prédomine l'imposition indirecte. Par contre, dans une économie développée, soit, en théorie, le stade ultime de l'évolution, les impôts directs et progressifs se

30. Jean Matouk, *Le socialisme libéral*, Paris, Albin Michel, 1987, p. 127.

31. Cette hypothèse a été démontrée par la recherche de Pascale Bertoni. Lire à ce sujet Pascale Bertoni, *Les politiques fiscales sous la Cinquième République: discours et pratiques (1958-1991)*, Paris, L'Harmattan, 1995.

32. Lucien Mehl et Pierre Beltrame, *op. cit.*, p. 528-589.

33. Cité dans Mehl et Beltrame, *ibid.*, p. 449.

substituent aux impôts indirects comme impôts prédominants. On comprendra donc que, dans une économie en voie de développement où les gens vivent en autarcie et où les emplois salariés sont peu nombreux, le revenu d'emploi ne peut pas constituer un objet d'imposition valable et productif. En revanche, une société fortement industrialisée possède un bassin d'emplois étendu, ce qui rend alors possible, attrayante et productive l'imposition directe de cet objet. On peut donc en déduire qu'une politique fiscale ne saurait construire un système fiscal sur des objets qui sont trop rares ou inexistants.

Qui plus est, la santé économique de la matière imposable, au même titre que le stade de développement, a une influence déterminante sur les choix de la politique fiscale. En effet, une politique de taxation qui serait logique et sensée n'imposerait pas des objets se trouvant dans une telle position de fragilité qu'ils seraient menacés de disparition. C'est ainsi que, pour empêcher le dépérissement, voire la faillite d'un secteur industriel particulier, une administration choisirait de soustraire les produits de cette industrie à toute forme d'impôt. On se souviendra, à titre d'exemple, de la décision du gouvernement péquiste de René Lévesque d'exempter de taxation les meubles fabriqués au Québec.

## ■ Les valeurs sociales

Les contraintes économiques sont inévitables, comme nous venons de le voir. Par contre, elles ne sont pas les seules à influencer sur les choix de la politique fiscale. Les valeurs sociales et les traditions historiques sont aussi des facteurs décisifs en matière d'imposition.

Les Pères de la Confédération canadienne, disons-le à nouveau, avaient fort bien compris qu'il fallait accorder aux valeurs sociales une attention toute particulière. Bien qu'ils aient fait preuve d'une certaine myopie quant au devenir du pays naissant, ils ont su jouer avec brio la carte « sociale » au moment du partage des pouvoirs de taxation entre les deux ordres de gouvernement. Si nous réfléchissons encore quelques instants sur les origines de la Constitution canadienne, notamment sur les valeurs sociales sous-jacentes au partage de la fiscalité entre les deux ordres de gouvernement, nous pouvons fort bien imaginer qu'à l'époque les Canadiens travaillaient dur pour un pécule fort modeste et que leurs acquis représentaient un bien précieux et intouchable. Le travail et l'effort étaient donc sacrés pour ces gens. De plus, on peut supposer que leur identité sociale était intimement liée à leur fonction dans la société. Aujourd'hui, la révolution industrielle ayant depuis longtemps fait son œuvre, le système de valeurs du contribuable canadien est fort différent de celui des citoyens de 1867. La révolution industrielle bien sûr, mais

surtout l'ère de la consommation a modifié le processus de valorisation de l'individu qui, de plus en plus, se définira par son avoir et par son pouvoir de dépenser.

Le citoyen canadien est aujourd'hui, c'est incontestable, un grand consommateur. Le pouvoir de dépenser est devenu l'une de ses valeurs prédominantes. Sa capacité de se procurer des biens et des services en quantité abondante dépend de l'importance de son revenu. Or, l'impôt progressif sur le revenu réduit son pouvoir de dépenser, alors que les taxes à la consommation augmentent le coût d'acquisition des biens et services. Les responsables de la politique fiscale sont donc pris dans un dilemme. Le besoin fiscal ne diminuant pas, que doivent-ils faire ? Diminuer l'impôt sur le revenu, augmenter les taxes à la consommation ou quoi encore ! Si les Pères de la Confédération devaient repenser aujourd'hui le partage des pouvoirs, il y a fort à parier qu'ils feraient exactement la même chose étant donné qu'aujourd'hui l'emploi est redevenu une denrée rare, donc précieuse, et que, sur le plan psychologique, un produit légèrement plus cher demeure abordable si le pouvoir de dépenser reste fort.

## ■ Les traditions historiques

Les traditions historiques sont la troisième grande contrainte de la politique fiscale. Les traditions historiques, ce sont essentiellement, comme le disent Gaudemet et Molinier<sup>34</sup>, l'inertie du système fiscal et la résistance au changement. Ces phénomènes rendent toute réforme ou réorientation de la politique fiscale extrêmement difficile. Avec le temps, comme le notent ces auteurs, les contribuables s'habituent aux impôts en place et apprennent à s'accommoder de leurs irritants. On peut aller jusqu'à dire que la connaissance des failles du système rend celui-ci tolérable au payeur de taxes. Tout changement de politique, et notamment toute modification de la matière imposable, crée une insécurité à laquelle le contribuable préférera le « confort » d'un impôt connu.

« On n'impose pas ce que l'on n'a pas », nous l'avons déjà dit en d'autres mots. Il existe, toutefois, une autre restriction à la taxation qui, de prime abord, n'a rien d'évident : « On n'impose pas ce que la société ne veut pas. » C'est là une autre façon d'exprimer l'influence de l'histoire, des traditions et des valeurs sur la prise de décision en matière de politique fiscale. En résumé, les choix de la politique fiscale doivent tenir compte d'un ensemble

---

34. Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, Paris, Montchrestien, 1992, tome II, p. 64-68.

de facteurs, dont les principaux, comme nous venons de le voir, sont : le développement industriel et économique, les valeurs individuelles et collectives attachées à chaque objet de taxation et la résistance à tout changement. Cela dit, une fois établies les grandes orientations de la politique fiscale, les gouvernements et les administrations vont mettre en place et régulièrement adapter un système fiscal structuré de façon à viser un rendement maximal. Ce système est construit à partir d'un agencement des divers impôts et prélèvements. Ces impôts et taxes sont autant d'outils à la disposition des responsables de la politique fiscale.

## ■ LES POLITIQUES NON FISCALES

La politique de services et la politique d'emprunt<sup>35</sup> entretiennent les mêmes liens avec la politique économique. La première vise à déterminer lesquels des biens et des services produits directement par les ressources propres de l'État seront offerts gratuitement et lesquels seront distribués sur une base marchande. Prenons l'exemple des documents budgétaires pour saisir l'essence de cette politique de services. Le citoyen désireux de se procurer une version imprimée de ces documents peut obtenir ceux-ci d'un commerce qui vend des publications officielles de l'État ou les commander par Internet. Il lui en coûtera, certes, plus d'une centaine de dollars pour l'ensemble de la documentation. Jusqu'au début des années 1990, au Québec, la version papier du Discours sur le budget et les documents d'accompagnement étaient distribués sans frais. D'ailleurs, tous ceux qui s'intéressent de manière professionnelle à la question des finances publiques se rappelleront sûrement que, dès le lendemain du prononcé du discours par le ministre des Finances, les cabinets de comptables et les firmes d'avocats envoyaient un de leurs employés attendre l'ouverture du magasin de Communication-Québec pour avoir son ensemble de documents budgétaires. On comprend facilement la raison de leur empressement : le besoin de servir leur propre clientèle. Il y a donc eu, à l'égard de ce produit, un changement évident de politique de distribution.

---

35. Nous préférons utiliser cette expression au lieu de politique financière, laquelle serait plus en harmonie avec le vocabulaire officiel des gouvernements qui emploient l'expression « besoin fiscal » pour désigner le montant des emprunts qu'ils doivent réaliser pour couvrir les déficits et les dépenses en capital.

L'exemple de la distribution des documents budgétaires des gouvernements permet de dégager quelques critères de la prise de décision en matière de politique de distribution de biens et services. Le premier critère qui ressort est sans nul doute le besoin essentiel du citoyen. Si l'on pose la question suivante : est-il indispensable pour le bien-être de l'individu ainsi que pour la qualité de sa participation à la vie démocratique qu'il obtienne gratuitement l'ensemble de ces documents ? La réponse à fournir est : non. C'est non, parce que la plupart des citoyens n'en voient pas, eux-mêmes, l'intérêt et l'utilité. C'est non aussi, parce que l'information dont ils doivent disposer dans leurs rapports avec l'État peut être obtenue dans les médias et, aujourd'hui, par le truchement de l'Internet. Dans l'hypothèse où une telle information serait indispensable, le coût d'achat de la documentation budgétaire pourrait être totalement ou partiellement remboursé par l'intermédiaire de la politique fiscale de reconnaissance et de compensation des frais de fonctionnement. Le deuxième critère est celui de l'existence d'une solution de rechange ou de moyens autres pour obtenir ce bien ou ce service public. Advenant l'absence de solution alternative pour toutes sortes de raisons, l'État devrait avoir une politique de prestation de services et de distribution qui ferait une part plus grande à la gratuité. Enfin, un troisième critère d'importance est certainement le coût de production. Si ce coût est insignifiant et qu'il ne grève pas l'équilibre budgétaire, la gratuité serait de mise, l'État n'étant pas marchand. À l'opposé, le coût étant élevé, un partage des frais de production et de distribution entre l'administration et l'utilisateur se justifierait, et davantage si le bien ou le service n'est pas réputé essentiel. Ce qui précède s'applique *mutatis mutandis* à la plupart des biens et des services publics. D'ailleurs, la question des frais modérateurs en matière de services de santé, la question de la tarification de l'eau, la gratuité ou non de certains programmes d'éducation, le péage sur les autoroutes sont autant de champs d'application de la politique de services des gouvernements et des administrations.

La politique d'emprunt est de nature différente et pose de prime abord des difficultés surtout d'ordre économique. Les plus pressantes sont : la recherche, l'identification et le choix des créanciers, l'obtention et le maintien de la cote de crédit la plus favorable possible, la détermination du terme des emprunts, celle des taux d'intérêt ainsi que le choix des biens et services à financer par la voie de l'emprunt.

Les créanciers de l'État se divisent en deux grandes catégories : les prêteurs étrangers et les prêteurs nationaux. Ils sont soit eux-mêmes des gouvernements, soit, la plupart du temps, des organisations non gouvernementales, des institutions financières ou des individus. On retrouve peu de prêteurs individuels sur le marché financier international ; ces prêteurs sont

surtout présents sur le marché intérieur et, parfois, à leur propre insu. Cela se fait, en particulier, lorsque les gestionnaires de fonds de retraite achètent des obligations gouvernementales. Le simple cotisant, surtout préoccupé par l'importance des prestations qu'il recevra une fois la retraite venue, risque de ne pas le savoir. D'ailleurs, ils sont rares les fonds de retraite qui n'ont pas dans leur portefeuille de placements des obligations gouvernementales, municipales ou d'entreprises publiques. Les bénéfices réalisés par les créanciers de l'État sont paradoxalement imposables, ce qui réduit le prix de l'emprunt.

Le grand débat entourant la dette cumulée à la suite des emprunts réalisés porte sur les effets à long terme ainsi que sur le ratio à maintenir entre la dette extérieure et la dette intérieure. La résolution de ces deux problèmes constitue le cœur de la politique de l'emprunt. Bref, sans s'étendre trop longtemps sur le sujet, on peut affirmer que ces deux politiques s'adressent, en premier lieu, à des individus ou à des organisations dont les ressources pécuniaires leur permettent soit de se procurer des biens et des services de l'État sur un marché d'échange, soit de mettre à la disposition de l'État des sommes d'argent pour une durée limitée, déterminée par contrat.

La dernière des politiques non fiscales de revenus est la politique de gestion du Trésor public. Celle-ci est censée procurer aux autorités gouvernementales des revenus complémentaires, au demeurant fort modestes, sous forme de dividendes et d'intérêts de placements.

## Les sources de revenus

L'État se finance de plusieurs manières. Pour assumer adéquatement toutes ses fonctions et ses responsabilités, il prélève d'autorité les ressources dont il a besoin; il n'hésite pas non plus à se faire marchand pour offrir produits et services aux consommateurs désireux de se les procurer. Lorsque cela demeure insuffisant, il sollicite des emprunts auprès de divers créanciers. Le choix et l'harmonisation de ces outils de constitution des recettes des gouvernements et des administrations publiques ne se font pas, contrairement à ce que plusieurs peuvent penser, au petit bonheur du jour. La politique budgétaire, plus précisément la section qui porte sur les revenus, est assise sur une évaluation de la richesse économique d'une collectivité ainsi que sur la prise en compte de considérations de nature sociale, culturelle et, souvent, politique. Les raisonnements autres qu'économiques de la politique des revenus expliquent pourquoi, à richesse égale, un pays pourrait voir son produit intérieur brut être utilisé à hauteur de plus de 50 % pour fournir les finances publiques, tandis qu'un autre interdirait de franchir le cap des 30 %. Pensons, par exemple, à la Suède vs les États-Unis. En 1997, le total des prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB était de 51,9 % en Suède et de 29,7 % chez les Américains<sup>1</sup>.

### ■ LES REVENUS AUTONOMES ET LES REVENUS DE TRANSFERT

Les revenus publics se divisent en revenus autonomes et en revenus de transfert. Les premiers sont ceux qu'un gouvernement ou une administration locale ou, encore, régionale obtient au terme d'une action de financement faite en vertu d'une compétence constitutionnelle qui lui est expressément

---

1. OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1998*, Paris, 1999.

attribuée. Les seconds viennent de versements effectués au compte d'un gouvernement ou d'une administration par d'autres gouvernements, par des organismes gouvernementaux, par des organismes non gouvernementaux ou, encore, par des entreprises publiques. Ainsi, le fruit de la taxe de vente du Québec doit être considéré comme un revenu autonome pour le gouvernement du Québec. Par contre, les versements au titre du programme de péréquation doivent être comptabilisés comme des revenus de transfert, donc qui dépendent, en partie, de la volonté d'un autre ordre de gouvernement, en l'occurrence le gouvernement fédéral du Canada. On ne range pas habituellement dans la catégorie des revenus de transfert les versements au Fonds consolidé du gouvernement faits par les entreprises d'État du type Hydro-Québec ou Loto-Québec. On justifie cela par le fait que l'unique actionnaire de ces entreprises est le gouvernement lui-même. En somme, les contributions de telles entreprises pourraient être vues comme le fruit d'investissements, donc des recettes obtenues au terme de décisions et d'actions liées à l'initiative du gouvernement du Québec.

Dans la perspective d'une définition très large des finances publiques, cette manière de classer les recettes est tout à fait correcte. Par contre, une définition plus étroite nous mènerait à prendre en considération l'autonomie légale de ces organismes (ne pas confondre avec une indépendance légale) ainsi que leur grande latitude dans la prise de décision. Dans cette perspective, leurs versements, bien qu'ils soient prévus par leurs lois constitutives, s'assimilent à des revenus de transfert. Même si la science fiscale ne reconnaît pas une telle nuance, il est important d'en admettre l'existence, ne serait-ce qu'en raison du caractère plutôt flou de la ligne de démarcation entre finances publiques et finances privées. Par exemple, les finances des filiales (entreprises privées) d'Hydro-Québec<sup>2</sup> font-elles partie des finances publiques ou des finances privées? La réponse à cette question est cruciale au regard des grands principes de la gestion des finances publiques, notamment le principe de l'autorisation parlementaire, le principe du contrôle et de la vérification, sans oublier celui de l'initiative de l'exécutif.

---

2. L'une des filiales d'Hydro-Québec, CapiTech, a été créée en 1997 et son capital autorisé était alors de 320 millions de dollars (ramené depuis à 240 millions). C'est une entreprise de capital de risque. Ce type d'entreprise pose nettement la question de l'intérêt collectif, qui est un élément clé de la définition des finances publiques. Selon le rapport annuel 2003, Hydro-Québec a aussi comme filiales : Hydro-Québec International, Hydro-Québec IndusTech, Marketing d'énergie HQ, Noverco et la Société d'énergie de la Baie James.

Tableau 5

## Prévisions des revenus budgétaires du gouvernement du Québec, 2004-2005

*Discours sur le budget*

**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**  
**REVENUS BUDGÉTAIRES DU FONDS CONSOLIDÉ DU REVENU**  
**PRÉVISIONS 2004-2005**

(en millions de dollars)

<b>Revenus autonomes</b>	
Impôts sur les revenus et les biens	
Impôt sur le revenu des particuliers	17 201
Cotisations au Fonds des services de santé	4 869
Impôts des sociétés <sup>(1)</sup>	4 248
	<b>26 318</b>
Taxes à la consommation	
Ventes	9 232
Carburants	1 681
Tabac	986
	<b>11 899</b>
Droits et permis	
Véhicules automobiles	713
Boissons alcooliques	160
Ressources naturelles	80
Autres	174
	<b>1 127</b>
Revenus divers	
Ventes de biens et services	437
Intérêts	362
Amendes, confiscations et recouvrements	392
	<b>1 191</b>
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	
Société des alcools du Québec	601
Loto-Québec	1 419
Hydro-Québec	2 040
Autres	763
	<b>4 823</b>
<b>Total des revenus autonomes</b>	<b>45 358</b>
<b>Transferts fédéraux</b>	
Péréquation	4 942
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux	2 890
Autres transferts liés aux accords fiscaux	25
Autres programmes	619
<b>Total des transferts fédéraux</b>	<b>8 476</b>
<b>Total des revenus budgétaires</b>	<b>53 834</b>

(1) Comprend l'impôt sur les profits des sociétés, la taxe sur le capital et celle sur les primes qui en tient lieu pour les compagnies d'assurances, ainsi que la taxe sur les télécommunications, le gaz et l'électricité.

Tableau 6

## Dettes du gouvernement du Québec au 31 mars 2003

ANNEXE 13

## Dettes

AU 31 MARS 2004

Monnaie	2004							
	Directe		Réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et entreprises du gouvernement		Travaux d'organismes municipaux		Total	
	En millions d'unités monétaires	Total en équivalent canadien	En millions d'unités monétaires	Total en équivalent canadien	En millions d'unités monétaires	Total en équivalent canadien	En millions d'unités monétaires	Total en équivalent canadien
		(en millions de dollars)		(en millions de dollars)		(en millions de dollars)		(en millions de dollars)
EN DOLLAR CANADIEN								
Emprunts temporaires <sup>(1)</sup>	1 352	1 352			88	88	1 440	1 440
Bons du trésor	2 844	2 844	460	460	5	5	3 309	3 309
Produits d'épargne	3 901	3 901					3 901	3 901
Obligations et billets	33 709	33 709	3 211	3 211	1 869	1 869	38 789	38 789
Billets à moyen terme sur le marché canadien	5 244	5 244	38	38			5 282	5 282
Billets à moyen terme sur le marché européen	687	687			220	220	907	907
Obligations découlant de contrats de location-acquisition	166	166					166	166
Contrats d'échange de devises	21 181	21 181	4	4	713	713	21 898	21 898
	<b>69 084</b>	<b>69 084</b>	<b>3 713</b>	<b>3 713</b>	<b>2 895</b>	<b>2 895</b>	<b>75 692</b>	<b>75 692</b>
EN DOLLAR AMÉRICAIN								
Emprunts temporaires <sup>(1)</sup>	1 155	1 514					1 155	1 514
Obligations et billets	9 525	12 482	3	3	215	282	9 743	12 767
Billets à moyen terme sur le marché canadien	13	18					13	18
Billets à moyen terme sur le marché américain	1 010	1 323					1 010	1 323
Billets à moyen terme sur le marché européen	595	780					595	780
Contrats d'échange de devises	(9 106)	(11 934)	(3)	(3)	(215)	(282)	(9 324)	(12 219)
	<b>3 192</b>	<b>4 183</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3 192</b>	<b>4 183</b>
EN YEN								
Obligations et billets	190 516	2 396			5 000	63	195 516	2 459
Billets à moyen terme sur le marché américain	3 392	43					3 392	43
Billets à moyen terme sur le marché européen	322 809	4 060					322 809	4 060
Contrats d'échange de devises	(177 493)	(2 232)			(5 000)	(63)	(182 493)	(2 295)
	<b>339 224</b>	<b>4 267</b>			<b>-</b>	<b>-</b>	<b>339 224</b>	<b>4 267</b>
Montants à reporter		77 534		3 713		2 895		84 142

## ANNEXE 13

Dettes (suite)  
AU 31 MARS 2004

Monnaie	2004							
	Directe		Réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et entreprises du gouvernement		Travaux d'organismes municipaux		Total	
	En millions d'unités monétaires	Total en équivalent canadien	En millions d'unités monétaires	Total en équivalent canadien	En millions d'unités monétaires	Total en équivalent canadien	En millions d'unités monétaires	Total en équivalent canadien
		(en millions de dollars)		(en millions de dollars)		(en millions de dollars)		(en millions de dollars)
<b>Montants reportés</b>		77 534		3 713		2 895		84 142
EN EURO								
Obligations et billets	4 511	7 266		176	263	4 687	7 549	
Billets à moyen terme sur le marché européen	939	1 514					939	1 514
Contrats d'échange de devises	(5 463)	(8 801)			(176)	(283)	(5 639)	(9 084)
	<b>(13)</b>	<b>(21)</b>			<b>-</b>	<b>-</b>	<b>(13)</b>	<b>(21)</b>
EN FRANC SUISSE								
Obligations et billets	507	524					507	524
Contrats d'échange de devises	3 593	3 714					3 593	3 714
	<b>4 100</b>	<b>4 238</b>					<b>4 100</b>	<b>4 238</b>
EN LIVRE STERLING								
Obligations et billets	198	479					198	479
Contrats d'échange de devises	(200)	(482)					(200)	(482)
	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>					<b>(2)</b>	<b>(3)</b>
EN DOLLAR AUSTRALIEN								
Obligations et billets	600	599					600	599
Contrats d'échange de devises	(600)	(599)					(600)	(599)
	<b>-</b>	<b>-</b>					<b>-</b>	<b>-</b>
EN COURONNE SUÉDOISE								
Obligations et billets	501	87					501	87
Contrats d'échange de devises	(501)	(87)					(501)	(87)
	<b>-</b>	<b>-</b>					<b>-</b>	<b>-</b>
		81 748		3 713		2 895		88 356
Moins:								
Fonds d'amortissement		3 456		51				3 507
Perte de change reportée		359						359
		<b>77 933</b>		<b>3 662</b>		<b>2 895</b>		<b>84 490</b>

(1) Les emprunts temporaires en 2004 comprennent des acceptations et emprunts bancaires pour 461 millions de dollars, des billets de trésorerie pour 1 514 millions de dollars, des billets au pair pour 785 millions de dollars et des billets à escompte pour 194 millions de dollars.

Cela dit, l'objectif de ce chapitre consacré aux recettes de l'État est de présenter les principaux éléments qui déterminent les manières de faire des gouvernements et des administrations en matière de revenus, c'est-à-dire les politiques et les instruments.

## ■ LES INSTRUMENTS DE REVENUS DE L'ÉTAT

Il a déjà été dit dans ce livre que l'État jouait différents rôles pour recueillir les sommes d'argent nécessaires pour soutenir ses programmes de dépenses et ses programmes d'investissements. Pour tenir ces rôles, gouvernements et administrations publiques doivent pouvoir compter sur des outils performants et complémentaires. Performants en ce sens qu'ils doivent produire les effets escomptés; complémentaires, parce que la capacité de chacun de ces moyens est limitée et que les inconvénients de l'un doivent être compensés par les avantages de l'autre. Par exemple, chacun sait d'instinct que tout prélèvement forcé génère une certaine fuite, pour ne pas dire une fuite certaine. De même, dans une société libre, il n'est pas concevable que les pouvoirs publics soient les seuls commerçants de produits et de services. Une fois qu'on a rappelé que le coffre à outils est bien garni, il devient essentiel pour la bonne compréhension des décisions de finances publiques d'examiner la nature et la structure des instruments des revenus de l'État.

### ■ Les prélèvements obligatoires et les contributions facultatives

Qui n'a pas entendu un ministre des Finances ou son chef de gouvernement se vanter, un jour ou l'autre, de ne pas avoir augmenté les impôts, alors que les citoyens sont à même de constater que leur facture en tant que contribuable s'est alourdie ! Le ministre se sert, dans ces moments de confrontation avec l'électeur, de la définition théorique de l'impôt. Discutant de ce problème, Jean-Marie Monnier écrit : « Il s'ensuit que l'une des principales différences entre les cotisations sociales et l'impôt réside dans l'étendue des pouvoirs du Parlement<sup>3</sup>. » Il avait précisé auparavant que les cotisations sociales ne sont pas soumises à l'autorisation législative préalable pour leur collecte, tout comme elles ne sont pas soumises aux principes du droit budgétaire<sup>4</sup>. Cette distinction qui peut sembler strictement juridique aux yeux de certains n'est pas inutile. Elle aide à mieux saisir la teneur du discours politique sur les finances de l'État. Elle permet au responsable du budget de mieux faire

3. Jean-Marie Monnier, *Les prélèvements obligatoires*, Paris, Economica, 1998, p. 10.

4. *Ibid.*

avaler la pilule et de se dire bon prince, c'est-à-dire juste et équitable, dans l'élaboration de la politique fiscale de son gouvernement ou de son administration. Les responsables politiques savent d'instinct que les citoyens sont toujours assez réfractaires à l'impôt. Les impôts et les cotisations sociales constituent ce qu'il convient d'appeler les prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, en vertu de la puissance publique dont ils disposent, les gouvernements et les administrations peuvent instaurer des régimes de contributions facultatives. Là aussi, les caractéristiques distinctives de ces prélèvements ne sont pas d'une grande clarté. Monnier, en se basant sur le droit français, précise sa définition d'un prélèvement obligatoire en faisant certaines exclusions. Il écrit : « De la même façon, ne sont pas prises en compte les taxes fiscales ou les redevances qui sont acquittées en échange d'un service public facultatif et individualisable : redevances pour passeport, pour permis de conduire, etc.<sup>5</sup>. »

Ces précisions quant aux attributs particuliers de ces deux types de prélèvements exercés au nom de l'autorité de l'État mettent en lumière l'opposition entre le collectif et l'individuel. Une finalité collective donne lieu à un prélèvement obligatoire, tandis que l'usage individuel d'un service public donne lieu à une contribution facultative. C'est donc la nature optionnelle du geste qui fait la différence. Un exemple pourrait aider à bien saisir la nuance. Un citoyen québécois est obligé de fréquenter l'école jusqu'à l'âge de seize ans. Il est forcé de consommer ce service public qui est distribué à la collectivité sans égard aux caractéristiques individuelles. Par ailleurs, nul n'est contraint à posséder et à conduire un véhicule automobile. Dans le premier cas, le service éducatif sera couvert par les impôts et, dans le second cas, le permis sera obtenu en échange du paiement d'un droit. Pour bien marquer la distinction entre les deux, les premiers sont versés dans un fonds unique et polyvalent ; le second sera versé dans un fonds particulier dédié, en principe, au financement d'une finalité liée à l'activité pour laquelle une autorisation a été demandée et obtenue : la sécurité routière, selon notre exemple.

### **L'impôt : outil majeur et privilégié**

Gaudemet et Molinier définissent l'impôt comme étant « un prélèvement opéré par voie de contrainte par la puissance publique, et ayant pour objectif essentiel de couvrir les charges publiques et de les répartir en fonction des facultés contributives des citoyens<sup>6</sup> ». Il y a dans cette définition trois éléments

5. J.-M. Monnier, *op. cit.*, p. 8.

6. Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, tome II, p. 22. Pour la description complète, lire les pages 22 à 59.

fondamentaux: un geste d'autorité, sous forme de prélèvement et pour une fin collective. Ajoutons un élément complémentaire: la prise en compte de la capacité contributive des personnes physiques et morales assujetties à cette obligation. Ainsi présenté, le concept de l'impôt moderne est clair et précis. Cependant, pour plus de clarté encore, deux aspects méritent d'être soulignés: l'exclusivité de l'instrument ainsi que ses limites.

Une telle définition fait de la taxation une voie réservée en exclusivité à la puissance publique, c'est-à-dire à l'État. Toutefois, en raison du grand principe démocratique du consentement à l'impôt, seuls quelques-uns des nombreux représentants et agents de la puissance publique, les élus (le législateur), ont le pouvoir d'autoriser les gouvernants (l'exécutif) à utiliser l'impôt comme source de revenus publics. Cette précision qui peut sembler banale est importante, parce qu'elle souligne le fait que le pouvoir d'imposer ne peut être délégué à personne. C'est le seul instrument qui revêt un tel caractère d'exclusivité. Le deuxième aspect est mis en évidence par la prise en compte de la capacité contributive. Cette notion de capacité implique une limite au-delà de laquelle la capacité de l'instrument décline ou disparaît tout simplement<sup>7</sup>. Malgré cette limite, l'impôt demeure l'outil le plus efficace pour la constitution de revenus publics. Cette efficacité réside dans la structure de cet instrument qui multiplie les modes d'emploi.

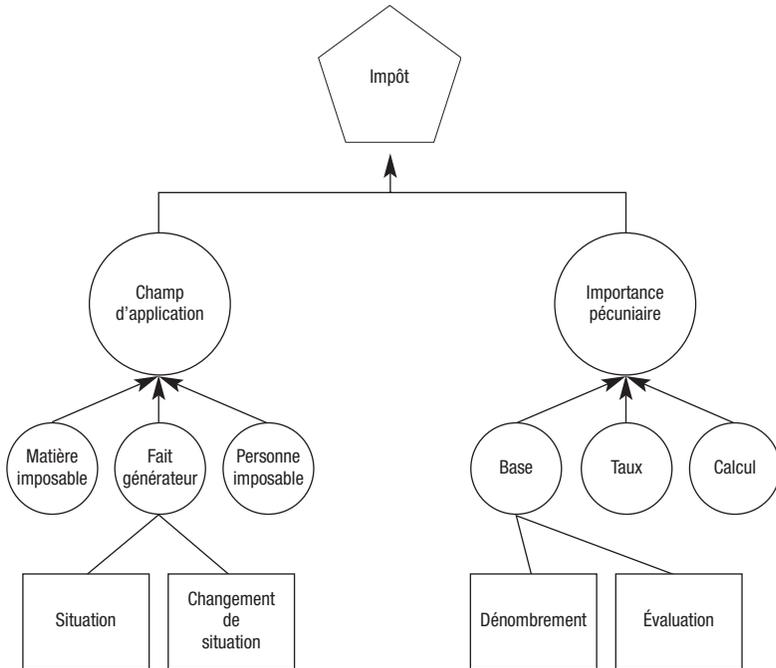
### **La structure de l'impôt**

Ainsi que l'illustre la figure 10, le champ d'application de l'impôt est constitué de trois éléments: la matière imposable, le fait générateur et la personne imposable.

La matière imposable, selon le concept moderne de l'impôt, est faite d'objets tangibles déterminés par une notion économique comme le revenu, la dépense ou le patrimoine. Par exemple, le vélo acheté par un cycliste est un bien matériel qui, vu au travers du prisme de la fiscalité, devient une manifestation de la notion toute théorique de la dépense. Il en va de même du gain consécutif à la vente d'une maison qui devient la concrétisation de la notion de capital. On imagine facilement, alors, l'immensité du nombre possible de manifestations de la matière imposable. On verra plus loin comment l'élasticité des notions théoriques influence de manière déterminante la taille du réservoir de la matière imposable.

---

7. Pour Lucien Mehl et Pierre Beltrame, la périodicité de l'impôt ajoute au caractère limité du prélèvement fiscal. Lire, à ce propos, les pages 71 et 72 de *Science et technique fiscales*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.

**Figure 10** Structure de l'impôt

Source : Figure conçue par l'auteur d'après Lucien Mehl et Pierre Beltrame, *Science et technique fiscales*, Paris, Presses universitaires de France, 1984, p. 78-117.

La sélection des objets à imposer est une étape qui, tout en étant cruciale pour l'efficacité de la politique fiscale, demeure stérile tant et aussi longtemps que les conditions de leurs manifestations ne sont pas fixées. C'est le fait générateur, deuxième élément du champ d'imposition, qui devient l'indice privilégié d'une manifestation de la matière imposable. Pour mieux comprendre, prenons l'exemple du revenu. L'employé qui touche un chèque de paie révèle, par le fait même, au fisc qu'il vient de recevoir un objet réel compris dans la notion de revenu. Les heures de travail fournies à l'employeur et le paiement par celui-ci de ces heures travaillées constituent le fait générateur<sup>8</sup>. En l'absence de ce fait ou en

8. C'est-à-dire, l'acte qui initie le processus d'imposition.

l'absence d'une reconnaissance officielle de ce fait, le processus d'imposition demeure inactif. C'est dans cette absence de reconnaissance que réside tout le problème fiscal de l'économie souterraine et, en particulier, du travail au noir<sup>9</sup>. Le fait générateur, comme l'indique la figure 10, peut être une situation de fait ou une modification de cette situation de fait. Ainsi, posséder une maison est un fait qui donne lieu à l'impôt foncier. Vendre cette maison est un changement de situation qui donne lieu à une taxation du gain en capital.

Le troisième élément du champ d'imposition est la personne imposable. Cette personne peut être physique – c'est le cas, bien entendu, des individus de chair et d'os – ou encore, pour employer le jargon juridique, il peut s'agir d'une personne morale ; c'est le cas des sociétés et entreprises de toute nature dont l'existence est reconnue par des lois spécifiques. Là encore, la précision n'est pas superflue, parce qu'une entité organisée non authentifiée légalement est inexistante aux yeux du fisc. Ainsi, les gangs de rue qui vivent de la criminalité ne sont guère portées à vouloir obtenir une charte juridique de compagnie. Cela dit, la fonction de ce troisième élément est de déterminer qui est le contribuable légal, forcément une personne physique ou morale, comme nous venons juste de le dire. Une table ne saurait devenir un contribuable, parce que c'est un objet inanimé qui, par conséquent, est incapable de poser un geste qui va donner vie à une matière imposable.

Le champ de l'impôt doit, pour devenir fonctionnel, être mesuré. Il est, à toutes fins pratiques, inutile de choisir le revenu salarial d'un individu comme objet de taxation si l'on ne se donne pas le moyen de préciser quelle part de cet objet sera prélevée par l'État. L'importance pécuniaire jouera ce rôle. Comme pour le champ, l'importance pécuniaire comporte trois éléments : la base, le taux et le tarif, le mode de calcul.

Le terme « base de l'impôt » peut porter à confusion, parce que les auteurs lui donnent des significations différentes. Dans ce livre, on entendra par cette expression le procédé de mesure de l'objet imposé. Ainsi, le nombre de portes et fenêtres d'une maison, si cet objet est soumis à l'impôt comme cela se faisait jadis en Europe, constitue une donnée obtenue par voie de comptage. C'est donc une base de dénombrement, d'inventaire ou de recensement. Le même objet pourrait être mesuré en fonction de sa valeur marchande. Il existe des portes et des fenêtres de bas de gamme et peu chères à l'achat et il en existe de très haut de gamme dont le prix

---

9. Cette question du travail au noir sera examinée de plus près dans le chapitre consacré au comportement des contribuables.

d'acquisition est très élevé. On a, alors, une base d'évaluation. Les deux procédés peuvent être utilisés pour donner une base combinée. Les ouvertures de la maison seraient alors comptées et évaluées, ce qui inciterait les propriétaires de résidences à rechercher des maisons peu vitrées et équipées d'une ou de deux portes seulement.

Une fois la base de l'impôt choisie, il est nécessaire d'en déterminer le taux, c'est-à-dire la part de l'objet qui sera saisissable par le fisc. Si nous poursuivons avec le même exemple et dans la mesure où toutes les ouvertures sont imposables, le taux serait alors de 100 %. Considérant qu'un minimum de portes et de fenêtres est essentiel à l'utilisation de la maison, le fisc pourrait décider d'appliquer un tarif en déduisant du nombre obtenu une unité de fenêtre et une unité de porte. On devine très bien par cet exemple l'incidence sociale et l'incidence économique des choix concernant la base et le taux de l'imposition. Le contribuable bien nanti, en ajustant son propre comportement aux décisions fiscales de l'État, peut réduire le poids de son fardeau fiscal pour le rendre égal, voire inférieur à celui du contribuable au seuil de la pauvreté. Les décisions concernant la base ainsi que le taux et le tarif de l'impôt ont une très grande importance, parce qu'elles ont, certes, une lourde incidence sur l'efficacité de la fiscalité au plan des recettes publiques, mais aussi sur les principes de justice, d'équité et de respect de la capacité contributive. Les gens s'étonnent et s'inquiètent du fait que des contribuables à très hauts revenus parviennent à réduire à néant leur facture fiscale; une partie de l'explication de ce phénomène d'évitement fiscal se trouve dans leur habileté à composer avec ces deux éléments de l'importance pécuniaire.

Enfin, la détermination de cette importance pécuniaire sera complète lorsque le mode de calcul aura été choisi. Le taux sera alors fixe, proportionnel ou variable. Un impôt fixe est un prélèvement dont le montant demeure invariable quelle que soit la taille ou la valeur de la matière imposable. Une taxe foncière exigible de 500 \$ par résidence, sans référence à la taille et à la richesse du bâtiment, est un impôt dont le calcul est fixe. Si la valeur du compte de taxes à payer sur cette même demeure est de 10 % de sa valeur marchande, que cette dernière s'améliore ou se détériore, le mode de calcul devient alors proportionnel. Finalement, si le taux de la taxe foncière augmente de 1 % par tranche de 10 000 \$ de la valeur marchande, le mode est progressif. Dans le cas contraire, le mode de calcul sera régressif.

En résumé, la structure de cet outil par excellence de revenus publics qu'est l'impôt offre à l'État une palette très large de choix. Elle permet de nuancer avec beaucoup de raffinement les décisions premières de politique fiscale pour le bonheur ou pour le malheur des contribuables.

## Une classification des prélèvements obligatoires

Il existe plusieurs typologies de l'impôt, la plus connue étant le classement selon la modalité de prélèvement : impôts directs ou impôts indirects. On peut aussi répertorier les divers prélèvements en fonction de leur base, de l'incidence, et ainsi de suite. Cependant, la plupart de ces typologies sont de peu d'utilité quand vient le temps de concevoir une politique fiscale. D'une part, les distinctions entre les divers impôts, selon ces classifications, ne sont pas toujours très claires, comme le reconnaissent la plupart des auteurs. D'autre part, ces classifications ne reposent pas sur les activités économiques qui sont les seuls faits générateurs de la taxation, c'est-à-dire les événements qui permettent à l'État d'associer le contribuable et la matière imposable. De plus, comme la politique fiscale doit composer avec trois missions qui ont toutes un rapport direct avec la richesse individuelle ou collective, elle ne peut être déterminée qu'en fonction des différents stades de cette richesse : l'acquisition, l'accumulation ou la dépense.

### Impôt direct ou impôt indirect

La Constitution du Canada se sert de cette classification générale des impôts pour répartir ce pouvoir entre les deux paliers de gouvernement. Aux gouvernements des provinces revient l'impôt direct appliqué sur le territoire provincial ; au gouvernement fédéral a été accordé tout pouvoir de taxation, ce qui signifie l'autorité d'utiliser une imposition directe ou une imposition indirecte ou, encore, les deux à la fois. C'est en raison de ces dispositions de la Constitution que les gouvernements des provinces ont mis beaucoup de temps avant d'imposer des objets de consommation, car ils étaient réputés être soumis à une taxation indirecte. Il a fallu attendre de jugements de cour pour que l'imposition de transactions entre individus puisse être vue comme de l'impôt direct.

La distinction classique entre le mode direct et le mode indirect est celle qu'a formulée par John Stuart Mill et dont le rappel a été fait par Anthony F. Sheppard. Selon Mill :

Les impôts sont directs ou indirects. L'impôt direct est celui qu'on exige de la personne même qui doit l'assumer. Les impôts indirects sont ceux qu'on exige d'une personne dans l'intention que celle-ci se fasse indemniser par une autre : c'est le cas des taxes d'accise et des droits de douane.

Le producteur ou l'importateur d'une denrée doit payer un impôt sur celle-ci non pas parce qu'on veut lui imposer une contribution particulière, mais afin d'imposer par son entremise les consommateurs de ladite denrée, en supposant qu'il va leur faire supporter le fardeau de l'impôt en augmentant ses prix<sup>10</sup>.

On voit donc par cet extrait que la démarcation entre les deux modes est essentiellement la possibilité de transfert du fardeau fiscal entre deux personnes ou entre une entreprise et un individu. Les décisions juridiques évoquées plus haut ont, dans les faits, annulé la possibilité de transfert en faisant de celui qui vend un agent du fisc, donc un représentant de l'État. Il n'y avait plus, ainsi, d'intermédiaire entre la puissance publique et le contribuable. On faisait alors d'un impôt indirect au sens de Mill un impôt indirect. Comme le souligne Sheppard, les juges ont interprété l'imposition comme une question de droit et non pas comme une question économique ainsi que le proposait implicitement John Stuart Mill<sup>11</sup>.

L'ambiguïté persistante de cette classification la rend peu utile pour la compréhension des enjeux des finances publiques. Dans ce dessein, il est nettement préférable de recourir à un classement fondé sur une typologie de nature économique, laquelle d'ailleurs correspond mieux aux grandes questions de la politique fiscale.

## ■ Les impôts sur le revenu

### Le concept de revenu

Les impôts sur la production de la richesse sont basés principalement sur le revenu des personnes physiques et sur le revenu des sociétés. Le revenu est une notion « élastique » en ce sens qu'il est possible de le définir de manière très restrictive ou, au contraire, de façon très large. Dans son sens le plus étroit, le revenu ne concerne que la rémunération liée à un emploi. Le revenu sera alors identifié au salaire du commis ou du manoeuvre, au traitement du fonctionnaire ou encore aux honoraires touchés par l'avocat. Le revenu de l'entreprise sera déterminé par les profits enregistrés. Par contre, une définition très ouverte conduit à voir le revenu comme un gain de toute source et de toute nature. C'est ainsi que la prise en compte des bénéfices marginaux liés à son emploi élargit le concept fiscal de revenu.

---

10. Cette citation de l'ouvrage de John Stuart Mill est tirée du texte d'Anthony F. Sheppard, « La politique fiscale et l'union économique canadienne », dans Mark Krasnick, *Le fédéralisme fiscal*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, 1986, p. 165 et suiv.

11. *Ibid.*, p. 168.

Un souci d'équité incite la plupart des pays industrialisés à concevoir leur politique fiscale à partir d'une définition plutôt large du revenu, une définition trop restreinte dont le défaut est d'exclure du champ de taxation tous ces éléments qui, pour bon nombre de personnes, se greffent au salaire de base. Cette pratique des bénéfices marginaux est une pratique courante chez les entreprises qui souhaitent obtenir pour leurs cadres le meilleur traitement fiscal possible. La compagnie leur verse alors d'importants compléments salariaux sous forme d'actions privilégiées, de prêts sans intérêt, de voiture privée, de résidence secondaire, de voyages, etc. Ces compléments constituent des avantages considérables et permettent d'avoir et de maintenir un train de vie que le seul salaire de base ne parvient pas toujours à procurer. Les bénéfices marginaux sont donc, sous cet aspect, un véritable accroissement des ressources accordées à un individu pour en jouir à sa guise et selon son bon plaisir. Les critères de justice et d'équité sur lesquels s'appuient toutes les politiques fiscales sont incompatibles avec une définition très étroite du revenu, parce qu'une telle définition ne peut pas être un indicateur fiable de la taille réelle des gains réalisés. Ils s'accommodent donc mieux de la définition la plus large possible.

Le législateur, comme le soulignent Mehl et Beltrame, est sensible à l'équité et à la justice et serait enclin à doter les lois fiscales d'une notion de revenu plus extensive que restrictive<sup>12</sup>. Par contre, ces auteurs ont aussi mis en évidence un autre enjeu crucial derrière la définition du concept de revenu. Selon eux : «Aucune législation fiscale ne donne une définition, à la fois précise et générale, du revenu imposable, non seulement en raison de la difficulté d'une telle formation, mais sans doute aussi pour laisser le champ libre aux évolutions jugées indispensables<sup>13</sup>.» Les évolutions dont il est question dans les propos de ces deux spécialistes de la science fiscale sont autant économiques que culturelles et sociales.

Tout cela semble bien paradoxal. D'un côté, on réclame la justice et l'équité et, d'un autre, on refuse de trop préciser de peur d'empêcher les choses de bouger et de changer. On saisit mieux la raison du maintien d'un certain niveau d'imprécision du concept de revenu si l'on fait le postulat que la créativité déployée par les individus et les entreprises pour compenser les pertes de richesse dues à l'impôt contribue au développement du savoir et du savoir-faire. Pour cela, il est essentiel que le contribuable puisse utiliser à son avantage les imprécisions du concept de revenu. Il est vrai, par ailleurs,

12. L. Mehl et P. Beltrame, *op. cit.*, p. 222.

13. *Ibid.*, p. 221.

que la rigidité des concepts et des définitions légales du revenu est l'une des incitations à la délinquance<sup>14</sup>. Il est vrai aussi que les effets de la fraude fiscale peuvent être dévastateurs pour la santé des finances publiques. Cependant, le degré de liberté qu'autorise la fluidité du concept permet de diminuer la prévalence des encouragements à la fraude pour injecter plus d'optimisme dans la poursuite de l'enrichissement personnel. Le défi de la politique fiscale est alors de canaliser une partie de cet enrichissement individuel vers l'enrichissement collectif en optimisant les effets positifs et en minimisant les conséquences négatives de l'exploitation des imprécisions du concept de revenu.

### **Le revenu des particuliers**

Au Canada, la loi de l'impôt sur le revenu inclut, dans le revenu personnel, la rémunération d'un emploi sous forme de salaire et de gages, le revenu d'affaires découlant d'une activité professionnelle, commerciale ou industrielle, les intérêts et les dividendes ainsi que, depuis 1989, les deux tiers de tout gain en capital excédant l'exemption consentie de 100 000 \$ à vie. Le gain en capital ne comprend toutefois pas le profit tiré de la vente de la résidence principale. De plus, la loi prévoit que les gains faits à l'étranger par un Canadien sont imposables aux taux en vigueur au Canada et payables en devises canadiennes.

Le grand avantage de l'impôt sur le revenu est sa stabilité, ce qui est de première importance pour le budget de l'État. Il facilite aussi l'utilisation de taux progressifs qui, on l'a vu, sont un facteur fondamental dans la recherche de l'équité. Contrairement à la consommation, par exemple, l'impôt sur le revenu est facilement personnalisé pour tenir compte de la situation particulière de chaque contribuable. Le fardeau fiscal peut alors être distribué en fonction de critères sociaux et économiques. Ainsi, deux employés travaillant dans la même entreprise, ayant les mêmes tâches, la même expérience de travail et la même rémunération seront imposés différemment si leurs obligations sociales diffèrent : ce serait le cas advenant le fait que l'un soit célibataire et que l'autre soit marié et père de trois enfants d'âge scolaire.

---

14. Le phénomène de la fraude fiscale sera traité dans le chapitre consacré aux attitudes et aux comportements des contribuables.

Le principal inconvénient de cet impôt, cependant, tient au fait qu'il est trop étroitement lié à la structure d'âge d'une société. Une collectivité vieillissante ou, à l'opposé, trop jeune tend à surimposer un nombre insuffisant de contribuables actifs sur le marché de l'emploi. Cet inconvénient s'amplifie lorsque le taux de chômage est très élevé. De plus, on soutient, et c'est d'ailleurs l'un des arguments favoris des opposants à ce type de taxation, qu'il décourage l'effort et la production, ce qui est loin d'avoir été démontré.

### **Le revenu des sociétés**

L'imposition des sociétés est une pratique somme toute assez récente. Elle a été instituée au Canada en 1871. Les États-Unis et l'Allemagne l'ont implantée en 1920, alors que la Belgique et la Grande-Bretagne ont attendu, respectivement, jusqu'en 1962 et 1965. Contrairement aux individus, les sociétés privées sont de jeunes contribuables du point de vue de l'histoire de la fiscalité. On taxe les entreprises au même titre que les individus, parce qu'elles jouissent autant sinon plus que les individus des services de l'État. Elles bénéficient de législations protectionnistes mises en place par les gouvernements et les administrations, tout comme elles bénéficient du système judiciaire et de la sécurité publique; elles utilisent les infrastructures routières et tirent des avantages indéniables des services d'éducation, de santé et de sécurité sociale. En somme, les entreprises sont de gros consommateurs de biens et de services publics et peut-être sont-elles des consommateurs plus voraces que les individus. Seules des méthodes de calcul sophistiquées pourraient permettre de mettre à l'épreuve cette hypothèse.

Les profits bruts ou nets forment l'essentiel du revenu d'entreprise. Ils sont, aux yeux des gouvernements et des citoyens, une source de taxation abondante. De plus, les gouvernements n'ignorent pas que l'accumulation de profits est souvent vue par certains comme pas tout à fait légitime et légèrement abusive. Il est parfois politiquement de bon ton de la dénoncer, et c'est pourquoi une forte pression fiscale sur les revenus des entreprises jouit généralement d'un soutien populaire. C'est là un avantage à ne pas négliger pour la classe politique. De plus, comme dans le cas des particuliers, ce type de prélèvement permet d'ajuster le fardeau de l'entreprise à la hauteur de ses profits, en fonction des profits réalisés.

En revanche, l'imposition du bénéfice des sociétés se traduit souvent, en bout de ligne, par une double imposition pour l'actionnaire. Celui-ci est d'abord imposé en tant que propriétaire de l'entreprise – son dividende étant calculé non pas sur le profit brut, mais sur le profit net après impôt –, puis il est imposé en tant que particulier – son dividende (qui a déjà été

imposé) devant être ajouté à son revenu annuel dans sa déclaration. Cette situation explique en partie pourquoi les autorités gouvernementales exercent une pression plus faible sur le revenu des entreprises que sur celui des individus.

On l'a vu, tous ne sont donc pas unanimes quant au bien-fondé de l'imposition des entreprises. Pascal Salin (1985), répétons-le, estime qu'en raison du phénomène de la translation du fardeau fiscal l'entreprise ne paie jamais d'impôts ni de taxes. Dans ces conditions, à quoi bon, selon lui, dépenser des deniers publics pour l'administration d'une taxe imposée à un contribuable qui n'existe pas dans les faits ?

### ■ Les cotisations sociales

Les particuliers, en plus de l'impôt sur le revenu, subissent d'autres prélèvements à même leur rémunération salariale. Il s'agit des cotisations à divers programmes ou régimes sociaux, l'assurance-emploi, par exemple, pour citer un des programmes les plus connus. Ces programmes sont, pour la plupart, soutenus conjointement par le salarié et par l'entreprise, dans des proportions définies par le législateur. Ce type de prélèvement a connu une importante progression depuis la Deuxième Guerre mondiale, en raison surtout du nouveau rôle économique et social que s'est donné l'État. Ces prélèvements sont, en effet, typiques de l'État providence parce qu'ils visent, au premier chef, à soutenir l'individu en situation de difficultés temporaires ou à lui permettre de conserver un niveau de vie satisfaisant une fois la retraite venue. En fait, les cotisations sociales remplissent une fonction identique à celles des primes d'assurance ou encore à celles des cotisations à des fonds de pension.

### ■ Les impôts sur le capital

Le capital, c'est la richesse accumulée. Le compte de banque, les actions en bourse, les immeubles, les collections d'œuvres d'art peuvent être considérés comme un patrimoine, c'est-à-dire comme l'ensemble des biens individuels appréciables en argent. Contrairement au revenu, le bien en capital n'est pas rapidement réalisable. Par exemple, un citoyen peut posséder une collection de tableaux de grande valeur, mais avoir peu d'argent liquide en sa possession. Pour réaliser monétairement sa richesse, il devra vendre sa collection de tableaux à un prix soumis aux fluctuations du marché de l'art, et ce, sans compter qu'il devra sans doute patienter un certain temps avant qu'un acheteur ne se présente. Il en va de même pour les immeubles et résidences, les valeurs mobilières, les bijoux, etc. Pourquoi le gouvernement fédéral ne prélève-t-il pas un impôt sur la fortune pour améliorer l'équité du régime fiscal ?

Bien que le Canada ne prélève pas d'impôt sur l'actif net annuel ni d'impôt sur le transfert de fortune, les impôts sur la richesse (par exemple impôts fonciers des municipalités et impôts sur le capital des sociétés) ont été plus élevés en pourcentage du PIB que dans tous les autres pays de l'OCDE en 1994. Les contribuables à revenu élevé paient de lourdes sommes en impôts. En 1994, les particuliers dont le revenu était supérieur à 100 000 \$ formaient un peu plus de 2 % des déclarants; ils ont reçu 15 % du revenu total, mais ont payé 21 % des impôts sur le revenu. Pour empêcher le transfert, en franchise d'impôts, de revenu entre générations, le gouvernement impose aussi tous les gains en capital non réalisés au décès, sauf lorsque l'actif est transféré au conjoint. Un impôt sur la fortune accroîtrait tout simplement les taux d'imposition effectifs déjà élevés sur le rendement des placements.

Depuis 1994, le gouvernement a cherché à assurer que les contribuables à revenu élevé assument leur juste part des efforts de réduction du déficit. Parmi les mesures prises, mentionnons notamment :

- l'élimination de l'exonération cumulative des gains en capital de 100 000 \$;
- l'élimination d'avantages fiscaux inappropriés résultant de l'établissement de fiducies familiales;
- la réduction des plafonds de cotisation à des régimes de pension agréés et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite;
- des restrictions aux mécanismes inappropriés de report des impôts.

Un impôt sur le capital ne peut être prélevé sur une base régulière, comme on le fait pour l'impôt sur le revenu. Il y a deux moments privilégiés pour ce prélèvement. Ce peut être, premièrement, à l'occasion du transfert de biens en capital, par exemple lors de l'attribution d'un héritage. Cet impôt peut aussi être prélevé en cours de possession. Prenons l'exemple d'une maison unifamiliale. Les impôts fonciers que doit acquitter annuellement son propriétaire constituent un prélèvement effectué au moment de la possession du bien. Advenant que le propriétaire décède et lègue la maison en héritage à son enfant, celui-ci pourrait avoir à payer un droit de succession. Dans ce cas, il s'agit d'un prélèvement effectué au moment de la mutation du titre de propriété, donc d'un transfert.

La question de la pertinence d'imposer le capital est régulièrement soulevée. C'est ainsi que l'impôt sur les successions apparaît et disparaît sporadiquement de la structure du système fiscal. La réponse la plus simple que l'on puisse fournir est que l'on désire éviter qu'une trop grande partie

de cette richesse accumulée demeure improductive sur le plan social et économique. Prenons une collection privée d'œuvres d'art. Cette collection ne contribue pas à la formation culturelle des citoyens, contrairement à une collection exposée dans un musée. Prenons encore le cas d'une somme d'argent qui dort dans un compte de banque ; cette richesse individuelle non investie n'est pas très créatrice d'emplois ; elle constitue une perte importante sur le plan du potentiel de développement d'une société. Imposer le capital le rend donc productif sur le plan social, à défaut de l'être sur le plan économique. On impose aussi le capital parce qu'il procure, notamment dans les cas d'héritages, des avantages et des ressources qui ne sont pas pour les héritiers le fruit du travail et de l'effort. Il y a donc, dans cette imposition, une mesure visant l'équité sociale et économique.

### ■ Les impôts sur la consommation

Si le capital constitue une richesse accumulée, la consommation est un acte de destruction de la richesse. Mais le mot « destruction », ici, n'a pas nécessairement une connotation négative. Tout comme il faut se nourrir pour vivre, le développement économique exige une consommation de ressources bien souvent non renouvelables. C'est le cas de la consommation de matières premières par les entreprises, consommation nécessaire à la production. Il faut, cependant, bien faire la distinction entre la nécessaire consommation et le gaspillage. Cette distinction est particulièrement cruciale dans le cas des matières premières non renouvelables.

Par ailleurs, il y a des consommations dont les effets pervers sont lourds de conséquences et qui vont à l'encontre du développement socio-économique d'une société. On n'a qu'à penser aux maladies trop souvent mortelles liées à l'usage du tabac, de même qu'aux multiples problèmes qu'entraîne la consommation abusive d'alcool, de médicaments et d'autres drogues. Parce que la consommation est de nature fort variée, il est difficile de lui appliquer un impôt qui tienne compte à la fois des intérêts économiques, sociaux, voire culturels d'une société.

Certains estiment que cet impôt ne peut être véritablement équitable du fait qu'il est très difficile de personnaliser les taxes à la consommation comme on peut si facilement le faire pour l'impôt sur le revenu. Il est effectivement malaisé de discriminer entre deux acheteurs de caviar, l'un pauvre et l'autre riche, et faire en sorte que ce dernier paie son produit plus cher par l'addition d'une surtaxe. Une telle politique serait inapplicable : ou bien les consommateurs devraient produire une déclaration de revenus à chacun de leurs achats, ou bien il faudrait que les caissiers et préposés à l'emballage soient des fonctionnaires du fisc, dotés de pouvoirs d'inquisition très étendus.

Cela dit, il demeure possible – mais jusqu'à un certain point seulement – de faire une distinction entre la fortune des différents consommateurs en ce qui a trait aux produits et services proposés sur le marché. Ainsi, pour reprendre l'exemple du caviar, on sait que sa consommation est très souvent le fait d'une classe sociale précise. Imposer ce produit «de luxe» frappera, la plupart du temps, une clientèle certainement aisée. En jouant sur la «personnalisation» que permettent certains produits de consommation, il est donc possible pour le gouvernement de parvenir à une certaine équité fiscale.

L'une des caractéristiques de l'impôt à la consommation est qu'il peut être indolore. Cela se produit, notamment, lorsque la taxe ou les taxes qui frappent un produit ou un service sont incorporées dans le prix de vente. C'est le cas de la taxe d'accise sur des produits spécifiques. L'essence et l'alcool en sont des exemples types. Au Québec, le prix moyen du litre d'essence dans une station était à une époque de 0,638 \$. Les différentes taxes représentaient 48,7% de ce montant, soit 0,311 \$. Bien que les consommateurs sachent que ce produit est taxé, la plupart d'entre eux ne sont pas conscients du fait qu'une aussi large part du coût d'achat est retournée au fisc. Imaginons un instant la situation inverse : le prix affiché est de 0,327 \$ le litre d'essence, et c'est le caissier qui ajoute la taxe de 0,311 \$. L'impôt fait alors sentir sa présence et perd son caractère indolore.

## ■ Impôts généraux et spécifiques

Il existe un grand nombre d'impôts à la consommation, que l'on peut tous classer en trois catégories : les impôts généraux sur les biens et les services, tels que la TPS canadienne (taxe sur les produits et services) ou encore la TVQ (taxe de vente du Québec) ; les impôts spécifiques sur les produits, tels que les taxes d'accise et les droits de douane ; et, enfin, les monopoles d'État.

Les taxes générales à la consommation – qui sont basées, en fait, sur une assiette fiscale très large – ont, comme tous les autres prélèvements fiscaux, pour fonction principale de générer des fonds pour le financement des activités de l'État. Elles ne remplissent pas une fonction de redistribution de la richesse. Du fait que le nombre de consommateurs qu'il touche correspond, à peu de chose près, à la totalité de la population, cet impôt représente un avantage indéniable par rapport à l'impôt sur le revenu, surtout dans un contexte de vieillissement de la population. Par ailleurs, puisque le bassin de contribuables est très large, les taux de prélèvement peuvent être maintenus très bas tout en assurant un bon rendement. En plus de remplir une fonction de financement, ces taxes sont également utilisées pour soutenir, promouvoir ou, au contraire, décourager certaines pratiques de consommation.

S'ils servent, eux aussi, à financer l'État, les impôts spécifiques ont d'autres fonctions à remplir. Les gouvernements vont parfois les alourdir dans un but de conservation de l'énergie, de soutien à l'agriculture, de protection de l'environnement, de prévention en matière de santé, de lutte à l'alcoolisme, etc. Il arrive parfois que les autorités gouvernementales choisissent la voie inverse : ils diminuent le taux de taxation soit pour stimuler la consommation d'un produit particulier, soit pour aider ou relancer une industrie défaillante.

On impose la consommation, aujourd'hui, parce qu'elle est l'activité économique la plus généralisée dans l'ensemble d'une population. En effet, il n'existe pas d'individu qui soit un non-consommateur absolu. Se loger, se nourrir et se vêtir sont des activités de consommation universelles. La consommation offre donc une assiette de taxation presque infinie et qui, en plus de suivre la croissance de la population, croît au même rythme que l'apparition de nouveaux produits et de nouveaux services.

L'un des principaux inconvénients de l'imposition de la consommation est que le fisc doit compter sur l'intervention de nombreux intermédiaires, par exemple les commerçants, qui deviennent autant d'agents occasionnels de l'État en recueillant et en remettant au fisc les montants des taxes comme la TPS et la TVQ. Ce type d'imposition a aussi le désavantage de favoriser la fraude fiscale. Nombreux sont ceux qui négocient avec le marchand une entente de type « pas de facture, pas de taxe ».

## ■ La tarification

Il existe un mode de financement qui ne constitue pas un impôt à proprement parler, mais qui lui ressemble beaucoup : la tarification. La distinction entre la taxation et la tarification réside dans la présence ou dans l'absence d'un lien entre le montant d'argent versé et le service obtenu. Ce lien peut, comme nous le rappelle le gouvernement du Québec<sup>15</sup>, être direct ou indirect, c'est-à-dire : pas évident. En science fiscale, la tarification est parfois désignée par le vocable de monopole d'État en raison de la mainmise ou, la plupart du temps, de la prépondérance des pouvoirs publics dans les domaines d'exploitation où elle s'applique. Au Québec, on retrouve surtout, sous cette rubrique, l'hydro-électricité, le jeu, les alcools et les spiritueux, les jeux de loterie et de casino. Dans d'autres pays, en France par exemple, on a opté pour des produits

---

15. Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, *La tarification des services publics*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, p. 1.

et services différents, comme le tabac. À ces produits s'ajoutent les droits et permis liés à la chasse et à la pêche, au port et à l'utilisation d'armes à feu, à la conduite d'un véhicule moteur, à l'immatriculation et aux assurances des véhicules automobiles. On peut aussi ranger au nombre de ces prélèvements les diverses amendes, dont les plus courantes ont trait aux infractions au Code de la route.

L'État y justifie généralement sa forte présence par des raisons de justice sociale, de préservation de l'environnement, de protection de la santé, de prévention de la criminalité ou encore de sauvegarde de la morale publique et collective. Ces facteurs se conjuguent toutefois à un motif majeur : ces entreprises d'État sont des sources importantes de revenus.

Dans son exposé sur le sujet, le gouvernement du Québec attribue à ce mode de financement des avantages et des inconvénients<sup>16</sup>. La tarification aurait, tout d'abord, la grande qualité de rendre visible le coût des services. Ce qui, du même coup, augmente la transparence des décisions gouvernementales au chapitre des programmes de dépenses. Contrairement à l'anonymat des sommes en provenance du Fonds consolidé, la tarification identifie une première utilisation du versement effectué par le contribuable qui, à ce moment-là, est surtout vu comme un consommateur de biens et de services publics. Rien n'étant parfait et absolu en ce bas monde, la valeur réelle du service rendu n'est pas toujours égale au prix payé. Quoi qu'il en soit, la volonté de porter à la connaissance du contribuable la réalité d'un coût à tout bien ou à tout service produit un effet non négligeable. De ce premier avantage découlent : la rationalisation de la demande pour les biens et services publics, la rationalisation de l'offre de ces mêmes services, l'endossement du coût par les utilisateurs et, enfin, une compensation partielle du rendement décroissant de la taxation. En contrepartie, la tarification engendre des frais administratifs et des frais de gestion beaucoup plus élevés que ceux qui sont attribués aux impôts et, sans contredit, pèse beaucoup plus lourdement dans le budget de ceux dont le revenu est plutôt modeste.

L'importance de la tarification dans l'arsenal financier des gouvernements et des administrations est demeurée relativement stable dans les années 1980 et 1990. Exclusion faite de certains soubresauts dus à l'accélération ponctuelle des programmes de dépenses, la tarification occupait, pour cette période, un espace d'environ 9 % des revenus du gouvernement

---

16. Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, *op. cit.*, p. 2-4.

du Québec<sup>17</sup>. Depuis ce temps, le recours à ce mode de prélèvement s'est renforcé, atteignant 11,4 % en 2003-2004 et 13,5 % en 2004-2005<sup>18</sup>. Il y aurait donc, à l'heure actuelle, une nette tendance à une utilisation accrue de la tarification. Selon toute vraisemblance, il se dessinerait une certaine concordance entre les critiques de plus en plus soutenues et acerbes envers le fardeau fiscal des contribuables, l'augmentation fulgurante de certains programmes de dépenses, notamment en santé et en éducation, et un plus grand recours au financement par l'intermédiaire de la tarification. Nous reviendrons un peu plus loin sur ce phénomène.

### ■ L'emprunt et le placement

Outre l'imposition d'objets multiples, la tarification et les activités commerciales, les gouvernements et les administrations emploieront, dans une moindre mesure certes, l'emprunt et le placement pour financer leurs activités. Comme dans les cas précédents, ils utiliseront leur puissance publique non pas pour établir une obligation, mais pour s'assurer d'une prépondérance sur les marchés financiers. Cela s'explique par la pérennité de l'État qui le met à l'abri de toute banqueroute même si à l'occasion une faillite technique peut être constatée. Cela s'explique aussi par le fait que l'État peut utiliser ses politiques budgétaires et monétaires pour satisfaire ses créanciers d'une manière ou d'une autre. Du point de vue de Gaudemet et Molinier, la capacité d'emprunt des pouvoirs publics repose sur deux croyances : la croyance que l'État voudra respecter ses promesses et la croyance qu'il pourra le faire<sup>19</sup>.

Les gouvernements et les administrations empruntent auprès des individus aussi bien qu'auprès des autres gouvernements et des institutions financières tant domestiques qu'étrangères. Cependant cette source de revenus, contrairement à la taxation, n'est pas sans fin, d'une part, et doit être partagée avec d'autres intervenants, d'autre part. La raison est bien simple : pour agir comme acteurs économiques et donc comme agents de la production de la richesse individuelle et collective, les individus et les entreprises doivent

---

17. Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, *op. cit.*, p. 13.

18. Selon les prévisions établies par le Discours du budget du 12 juin 2003, p. 22 et par celui du 30 mars 2004, p. 34.

19. Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, tome I, 1992, p. 490-492. Le lecteur désireux de mieux comprendre la théorie générale de l'emprunt lira avec profit toute la partie de l'ouvrage qui y est consacrée, c'est-à-dire les pages 473 à 541.

avoir un accès suffisant au crédit. Dans le cas contraire, l'équilibre de l'offre et de la demande en souffrirait grandement et, par voie de conséquence, entraînerait un ralentissement de la croissance économique qui constitue l'élément fondamental du financement de l'État moderne.

Pour emprunter, les pouvoirs publics s'adressent aussi bien aux institutions financières qu'aux fonds de retraite d'employés ou, encore, au simple investisseur. Partout où une forme d'épargne ou une autre existe, l'État s'y intéressera un jour ou l'autre. Les emprunts se font soit de manière ouverte par souscription publique en offrant sur le marché des obligations gouvernementales à des taux prédéterminés, soit de manière privée par des contacts particuliers et directs auprès de grands investisseurs.

La dernière et, probablement, la moins importante source de revenus des gouvernements et des administrations est l'investissement et le prêt. Les sommes recueillies par les pouvoirs publics sont versées dans un fonds général (souvent désigné comme étant le fonds consolidé) et dans des fonds particuliers (assurance-emploi, assurance automobile, etc.). Il faut savoir que cet argent est déposé dans plusieurs comptes bancaires portant intérêts. La somme de ces intérêts contribue ainsi au financement de l'État. Il en va de même pour les prêts effectués par les gouvernements et les administrations au profit d'organismes particuliers, d'entreprises de toutes sortes ou d'autres pouvoirs publics.

C'est en combinant toutes les sources de revenus et en jouant de tous les instruments mis à sa disposition que l'État arrive à établir et à mettre en œuvre des politiques et des stratégies de financement des biens et des services publics qu'il entend distribuer. Si chacun des instruments employés comporte des avantages et des inconvénients, il en est un seul qui pose un problème de moralité publique : l'exploitation du jeu.

## ■ LE FINANCEMENT IDÉAL

Soyons clair, le mode idéal de financement qui serait à la fois simple, efficace, juste et équitable n'existe pas ; c'est une utopie. Le financement idéal est, dans la vraie vie, celui qui combine la plus grande efficacité possible avec la plus forte adhésion possible. Pour y parvenir, il est essentiel de concevoir et de mettre en place une fiscalité qui, nous l'avons vu, tienne compte des traits caractéristiques d'une société. Or, les collectivités dans les pays modernes, industrialisés, ouverts et démocratiques sont ou deviennent inéluctablement complexes. Pour élaborer et mettre en œuvre une structure de prélèvement des fonds publics adéquate, les gouvernements et les administrations n'ont

d'autre choix que de s'appuyer sur la loi de Ashby, qui stipule que seule la diversité peut diriger la diversité (*Only variety can control variety*)<sup>20</sup>. Il s'ensuit que la meilleure structure de financement public ne peut être qu'une composition temporaire et évolutive des divers outils de prélèvement.

Cela nous conduit vers une proposition théorique qui dirait, comme l'illustre la figure 11, que plus la mixité de la nature du bien public fourni par les gouvernements et les administrations est grande, plus la place de l'imposition dans l'agencement des modes de revenus publics diminue. Pour bien saisir le sens de cette proposition, il est nécessaire de rappeler la distinction entre le bien public et le bien privé. Le bien public pur est celui dont la consommation est collective et bénéfique à l'ensemble de la population. Dans ce type de biens et de services, on retrouve, entre autres, la défense et la sécurité du pays, la paix et l'ordre, la gouverne de l'État, la protection de la qualité de l'environnement, la diplomatie. À l'opposé, le bien ou le service privé pur serait celui que les gouvernements et les administrations fournissent pour le bénéfice avant tout de l'individu. Pensons, en guise d'exemple, au permis de chasse ou de pêche, au droit d'entrée dans un parc national, à l'achat d'un billet de loterie, à l'achat de vin ou de spiritueux. Entre ces deux extrêmes, on retrouve une vaste zone de biens et services dont le trait dominant est qu'ils sont à la fois publics et privés. C'est le cas des services dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'exercice de la justice ou de la protection policière.

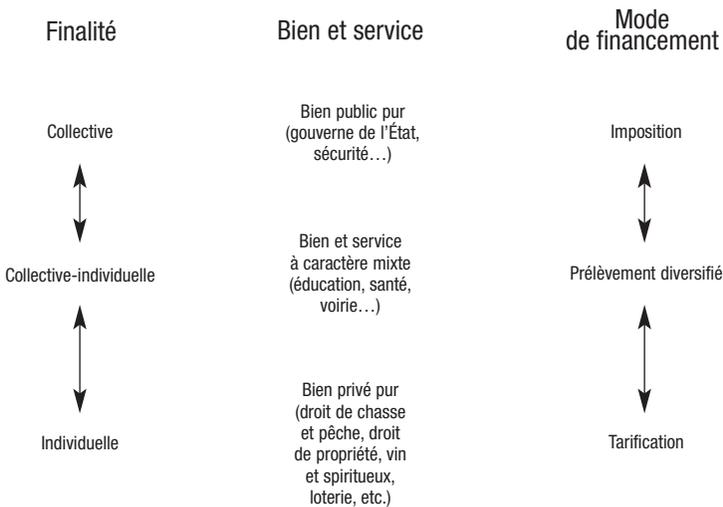
Il tombe sous le sens qu'il est pratiquement impossible pour l'État de financer un bien public pur par l'intermédiaire de la tarification. On ne peut s'imaginer comment déterminer un prix de détail pour la protection du territoire national ou encore pour les débats en assemblée législative. Le seul outil disponible et raisonnable pour payer le coût de ce service est l'imposition. Par contre, il est aussi ardu de concevoir que l'achat d'une bouteille de vin soit remboursable par le recours à un programme de sécurité sociale. Dans un tel cas, la tarification s'impose. Reste la zone entre les deux. Les services de base en éducation, en santé, en transport, en communication, par exemple, profitent indéniablement à la collectivité, puisqu'une personne instruite et en santé contribuera plus efficacement et plus sûrement au développement de la richesse collective même si elle en retire des bénéfices

---

20. Voir, à ce propos, A.W. Ashby, *Introduction to Cybernetics*, New York, John Wiley and Sons, 1956, p. 202-218.

individuels certains. Un réseau routier bien entretenu facilite la circulation des personnes et des marchandises, ce qui concourt, là encore, au développement économique. Cela justifie sans conteste le financement des infrastructures et des programmes de dépenses par le recours à l'imposition. Par contre, le fait que ces biens et ces services soient utilisés individuellement justifie pleinement l'application d'une tarification dont le but serait de maintenir l'équilibre entre la dimension de finalité collective et la dimension de finalité individuelle du bien ou du service ainsi utilisé. La teneur collective et la teneur individuelle variant énormément dans la gamme des biens et services, le financement d'un bien en particulier devrait refléter cette variance.

**Figure 11** Nature du bien et du service public et mode de financement



Le modèle de l'État gendarme distributeur de biens et de services publics pouvait assez facilement se financer grâce à la taxation. Un modèle d'État marchand pourrait justifier un recours prépondérant à la tarification. L'État moderne, qui n'est ni uniquement gendarme ni uniquement marchand, mais tout à tous, ne peut faire autrement que de concevoir, de mettre en œuvre et de réaménager sans cesse sa structure des prélèvements. Il en va de l'efficacité, de la justice et de l'équité, qui sont les grands enjeux du financement des gouvernements et des administrations publiques.

## Le cas particulier du jeu

Dans un article rédigé en 1991<sup>1</sup>, nous disions que, pour de plus en plus de Québécois, l'achat de billets de loterie était devenu une habitude de consommation. Cette affirmation se basait sur les résultats d'une enquête commanditée par Loto-Québec et révélant que 93,6% de la population adulte avait acheté au moins un billet de tirage dans sa vie, seul ou en groupe<sup>2</sup>. Notre propre enquête ajoutait que, dans une proportion de 8 sur 10, ces mêmes personnes se définissaient comme des clients réguliers. À cette époque, mes évaluations ne prenaient en considération que les jeux de loterie. Il n'était pas encore question de loteries vidéo, de bingo, de casino, voire de paris sportifs, des jeux considérés comme beaucoup plus actifs et plus susceptibles de conduire à des pratiques compulsives. Ces nouveaux jeux ont été mis en marché quelques années plus tard et ont connu leur véritable essor au cours de la dernière décennie. Dans son dernier rapport annuel publié à la suite de l'exercice 2002-2003<sup>3</sup>, Loto-Québec annonçait que les loteries vidéo constituaient la seconde source de revenus en importance, pas très loin derrière les loteries traditionnelles. Devant l'élargissement de la gamme de produits offerts par cette société, on peut raisonnablement penser qu'une majorité de Québécois sont en contact habituel ou occasionnel avec les jeux de hasard et d'argent commercialisés par l'État québécois. La consommation de ces produits de jeu serait donc devenue courante et banale.

---

1. Voir «Loterie et conservatisme au Québec», *Recherches sociologiques*, vol. XXII, n° 3, 1991, p. 81.

2. L'étude de Loto-Québec, produite en 1986, s'intitulait *Caractéristiques des consommateurs de loterie*.

3. Loto-Québec, rapport annuel de 2003 intitulé *Une équipe, une réussite*.

Cette accoutumance au jeu n'est pas exclusive aux individus. Les gouvernements, eux aussi, s'y sont habitués au point d'en faire une source efficace et stratégique de revenus. Un examen des comptes publics du Québec<sup>4</sup>, pour l'année budgétaire 2001-2002, révèle que les revenus tirés des divers jeux représentaient 2,9 % de l'ensemble des revenus du gouvernement du Québec. Ce pourcentage pourrait s'avérer négligeable si les déséquilibres des finances publiques n'étaient pas une question politique de première importance. Or, en raison d'enjeux politiques et économiques dont je ne discuterai pas ici, le dernier gouvernement du Parti québécois a fait voter et mis en œuvre une loi qui interdit tout déficit budgétaire. Le credo actuel de la bonne gestion des finances publiques force les gouvernements, toutes étiquettes confondues, à présenter des budgets excédentaires ou, à tout le moins, équilibrés. C'est dans ce cadre précisément que le faible pourcentage que constituent les revenus du jeu devient crucial. Cette source représente pour l'exercice mentionné plus haut un peu plus d'une fois et demie le déficit brut de l'année. Autrement dit, sans cet apport, le gouvernement d'alors ne pouvait pas respecter sa propre loi du déficit zéro. En peu de mots, voilà où se loge la problématique réelle du jeu du point de vue des finances publiques au Québec. Il est devenu un atout de taille dans l'assainissement des finances publiques et, qui plus est, les citoyens me semblent demeurés favorables à une exploitation par l'État de la plupart des jeux de hasard et d'argent, du moins jusqu'à preuve du contraire.

L'un des spécialistes reconnus en matière d'éthique de l'administration publique, Louis Sormany, nous rappelait à l'occasion d'une conférence prononcée dans le cadre d'un congrès de l'ACFAS que :

Cette exigence [l'éthique] découle aussi du fait que le financement des activités de l'État provient de chacun des citoyens qui sont donc en droit de s'assurer que les sommes mises à la disposition de l'État seront réellement utilisées à des fins publiques. De plus, l'État se trouve généralement en situation de monopole, ce qui, sans un cadre éthique approprié, peut conduire à des abus<sup>5</sup>.

---

4. Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche, *Comptes publics 2001-2002*, vol. 1, Québec, 2003.

5. Conférence de Louis Sormany, secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation au ministère du Conseil exécutif (Québec), le 15 mai 2002, dans le cadre du congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, polycopié, p. 2.

Il y a peu de doute sur le fait que les ressources prélevées par nos gouvernements et nos administrations sont utilisées, sauf de très rares exceptions, à des fins publiques. Les cas d'abus et de gaspillage sont, un jour ou l'autre, démasqués et condamnés. Quant à l'utilisation optimale de ces ressources pour la promotion de l'intérêt collectif, il s'agit d'une question qui ne met pas l'éthique directement en jeu, mais qui, surtout, considère l'efficacité et l'efficacéité de l'action gouvernementale. Le lien de l'État avec le jeu porte moins sur les choix des politiques de dépenses que sur les politiques fiscales des gouvernements et des administrations. Si l'on pose un tel postulat, le propos tenu par Louis Sormany me conduit à dire que le financement éthique de l'État se fonde nécessairement sur les valeurs principales attachées au prélèvement des fonds publics, à savoir : la justice, l'équité et l'efficacité. Selon ce qui précède, la question éthique doit s'énoncer ainsi : l'utilisation des jeux de hasard et d'argent comme l'une des sources de revenus publics participe-t-elle au développement de l'intérêt collectif, d'une part, et, d'autre part, est-elle en accord avec le comportement attendu en matière de prélèvement des deniers publics ?

### ■ L'État et le jeu : une histoire ancienne

C'est à Rome, au III<sup>e</sup> siècle, que serait apparue pour la première fois la loterie publique. Il faudra, cependant, attendre le XV<sup>e</sup> siècle pour voir, aux Pays-Bas, la création d'une première véritable loterie d'État. La ville belge de Malines tiendra en 1589 un premier tirage à des fins de bienfaisance. C'est à l'Italie du XVI<sup>e</sup> siècle que reviendra, par contre, le titre de berceau de la loterie publique. Les marchands italiens y voyaient en ce temps un moyen efficace pour « se débarrasser de leurs marchandises défraîchies ou d'articles d'un prix trop élevé pour trouver preneurs<sup>6</sup> ». La France n'échappera pas à l'attrait de la loterie, puisque dès 1539 le roi François 1<sup>er</sup> autorisait l'instauration de loteries privées. En échange, obligation est alors faite aux promoteurs de verser au Trésor royal un droit annuel de 2000 livres tournois. L'Église n'est pas en reste et organise, elle aussi, des loteries pour ses propres œuvres. Toutefois, la première véritable loterie mise sur pied par l'autorité étatique verra le jour en 1700. On vendra alors 175 000 billets au coût unitaire de 2 louis. Le fonds de la loterie ainsi constitué se divise en deux parts : 500 000 livres de rentes viagères et 20 000 livres pour le gros lot. La petite histoire nous apprend que l'État ne paiera pas ces sommes, ni le principal, ni les intérêts.

6. Voir Pierre Coste, *Loterie nationale*, Paris, Payot, 1933.

Il change plutôt les règles de la loterie et paie une rente de 1 % aux participants. L'absolutisme royal pouvait certes permettre un tel comportement. Par contre, la réputation de la loterie publique a probablement encaissé un rude coup.

La loterie nationale naîtra néanmoins le 30 juin 1776. Son existence sera de courte durée, puisqu'elle disparaîtra en novembre 1793. On l'avait instaurée pour assurer des recettes plus élevées à l'État ; ce motif n'a, par ailleurs, jamais été reconnu par ses dirigeants. On enregistrait des recettes annuelles importantes. En dépit de cet attrait pécuniaire, la loterie nationale cessera ses activités à la suite d'un vibrant plaidoyer. On a en effet entendu le procureur Chaumette devant le Conseil général de la Seine tenir des propos enflammés et, surtout, fort moralisateurs sur « la loterie d'État, ce fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère, en le leurrant d'une espérance qui aggravait sa calamité<sup>7</sup> ». La loterie cependant renaît assez vite, à savoir le 30 septembre 1799, le 30 septembre pour la bonne et simple raison que les coffres sont vides. L'argument-choc invoqué est et je cite : « Si vous ne voulez pas de loterie nationale, votre or et votre argent s'écouleront chez vos ennemis<sup>8</sup>. » La perspective de la fuite des capitaux effraie et pave la voie à la réinstauration de la loterie nationale. On pousse le jeu à l'excès jusqu'à ce que des restrictions soient imposées en 1829, au moment où 36 départements de la France se voient interdire la tenue de loteries. Cet encadrement n'a pas semblé suffisant, puisque le ministre des Finances doit abolir à nouveau la loterie, mais graduellement, de manière à ce qu'elle soit disparue complètement le 1<sup>er</sup> janvier 1836, selon une loi votée le 21 avril 1832. Pour une seconde fois, les loteries sont prohibées et les personnes qui contreviendraient à la loi pourraient recevoir des peines sévères allant jusqu'à la peine de mort. Quelques exceptions subsistent qui permettent la tenue de tirages pour, par exemple, soutenir des œuvres de bienfaisance ou pour encourager les arts. Malgré cela, on enfreint assez facilement la loi et les abus sont monnaie courante. Pendant ce temps, beaucoup d'autres pays se dotent de loteries nationales. Mentionnons, entre autres, la Pologne, l'Irlande, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Autriche et la Hongrie, pour ne mentionner que les principaux et les plus connus.

7. Pierre Coste, *op. cit.*, p. 26.

8. *Ibid.*, p. 29.

En Europe et particulièrement en France, les loteries publiques ont donc connu un va-et-vient au gré des crises de moralité publique dues, en partie du moins, aux abus et au gré des difficultés budgétaires des États. Nous ne devrions pas nous étonner que, chez nous, on ait observé pareil phénomène.

### ■ Au Canada et au Québec

En Nouvelle-France, le jeu de hasard était interdit par voie de règlement, et ce, dès 1648. On estimait à l'époque que «s'il estait souffert dans tout exceds pourrait causer la ruine des familles<sup>9</sup>». Des autorisations spéciales seront toutefois émises pour permettre d'écouler certains biens, pour secourir les pauvres ou, encore, pour financer des projets de grande envergure ou des institutions charitables. C'est ainsi qu'en 1732 et en 1733 une dizaine de loteries verront le jour. Quelques décennies plus tard, la prison de Montréal sera construite grâce à la loterie de février 1784, expressément affectée à cette fin. Dans le cas de la construction du canal Welland, la plus importante voie maritime canadienne de l'époque, les loteries américaines seront même appelées en renfort pour que cet ouvrage d'envergure soit réalisé. Les loteries étant de nouveau interdites au XIX<sup>e</sup> siècle, les encans prendront la relève, car il n'était pas nécessaire d'obtenir un permis pour tenir de tels événements. Détail intéressant, les Québécois sont plus portés à acheter dans des encans que chez le marchand, même s'il en coûte plus cher. «C'est ainsi qu'on a inventé les bazars, les loteries, les ventes, les sermons, les conférences et les concerts dont la recette est consacrée aux œuvres de charité<sup>10</sup>.»

En juin 1884, le curé Antoine Labelle revient à la charge et réussit à instaurer la Loterie Nationale de Colonisation. On y fait tirer des terres, des immeubles, des maisons et autres objets afin de stimuler le peuplement du territoire québécois. Cette loterie obtient un tel succès qu'au lieu d'un seul tirage annuel il sera vite question d'un tirage aux trois mois, puis d'un tirage mensuel. Cette loterie ne survivra pas, toutefois, à la mort de son fondateur le 4 janvier 1891. En effet, le 18 mars de cette même année

9. Voir à cet effet le livre de Michel Labrosse, *Les loteries*, Montréal, Éditions internationales Alain Stanké, 1985. Cet ouvrage est certainement le livre le plus complet sur l'histoire des loteries au Québec et au Canada.

10. *Ibid.*, p. 75.

aura lieu le dernier tirage de cette loterie nationale. Il faudra attendre la grande crise économique de 1929 pour que d'autres personnes voient dans l'exploitation publique des jeux de hasard et d'argent une solution pour venir en aide aux plus affligés.

Le 14 mars 1934, le gouvernement du Québec soumet un projet de loi à l'Assemblée législative dont l'intitulé indique bien la visée. La loi sera déposée en chambre sous l'appellation de «Loi autorisant l'organisation d'une loterie pour fins éducationnelles et d'assistance publique». Le vote sera unanime et historique. Il ne mettra pas fin, cependant, au foisonnement de projets de toutes sortes. En 1935, une proposition faite par Jean-Paul Larue visait à mettre sur pied une assurance-loterie pour venir en aide aux chômeurs. Puis, en 1938, le député libéral de Montréal-Laurier, M. Ernest Bertrand, déposait un projet de loi permettant la tenue annuelle d'un sweepstake au profit des universités et des hôpitaux. Cette proposition sera suivie, en mars 1939, du projet de loi privé du député libéral, Vital Mallette, dont le but était analogue à celui du projet Bertrand. Toutes ces propositions seront cependant rejetées sans même avoir franchi l'étape de la mise aux voix.

Toujours à cette époque, un journaliste de grande renommée, Léon Trépanier<sup>11</sup>, plaide par écrit en faveur de la création d'une loterie publique. Délaissant l'argumentation sociale et humanitaire, le journaliste considère que les provinces canadiennes ne peuvent taxer davantage leurs populations, qui ploient déjà sous de lourds fardeaux fiscaux. Il voit dans la loterie, même temporaire, de nouvelles ressources financières, aisément accessibles et efficaces. En s'inspirant de ce qui s'est fait au Canada et à l'étranger, il propose différents types de loteries possibles. Les emprunts à lots, la loterie par classes, la loterie simple et le sweepstake irlandais sont autant de manières susceptibles, selon Trépanier, de revitaliser les recettes publiques.

Maurice Duplessis, redevenu le premier ministre du Québec le 8 août 1944 et fraîchement réélu en 1948, remet en selle l'idée d'un système de loterie provinciale dont les recettes serviraient à répandre les bienfaits de l'instruction et de la santé au Québec. Ce projet de loi reçoit l'accord de la Chambre le 24 mars 1950. Tout en sachant que la bataille avec Ottawa n'est pas encore gagnée, Duplessis a le sentiment d'avoir un mandat clair de sa population pour l'obtention d'une loterie. Le 5 janvier 1956, Ottawa refuse d'adopter les amendements réclamés par le premier ministre du Québec. Il faudra attendre 1966 pour que le gouvernement fédéral assouplisse

---

11. L'opuscule de Léon Trépanier, intitulé *Les loteries*, a été rédigé et publié en 1936. La maison de publication est inconnue.

sa position. Quatre projets de loi sont alors inscrits au calendrier de la session d'hiver. Puis, en 1967, le ministre de la Justice, Pierre Elliott Trudeau, se fait le parrain d'un projet particulier<sup>12</sup> visant à faire une mise à jour des lois fédérales. Le 14 mai 1969, le projet de loi reçoit l'approbation de la Chambre des communes et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1970. L'article 179 traite spécifiquement des loteries publiques et les rend légales.

Québec s'empresse de saisir l'occasion et, en novembre 1969, le rapport Prévost de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière pénale au Québec est déposé. Le rapport note que le jeu est la source de revenus la plus élevée du crime organisé et qu'il faut le légaliser dans le meilleur intérêt de la population ; mais il faut aussi, insiste-t-il, le « socialiser ». Sa proposition principale est la mise en place d'un monopole d'État : « Il faut socialiser le jeu. Entendons par là que l'État autorise le jeu, mais l'organise lui-même à son bénéfice et sans intermédiaire<sup>13</sup>. » À la suite de ce rapport, le gouvernement québécois dépose le projet de loi n° 86 sur les loteries et les courses et le fait adopter le 23 décembre de la même année. Cette loi crée deux nouveaux organismes : la Régie des loteries et courses du Québec et la Société d'exploitation des loteries et courses du Québec. Le mandat de la Société sera de conduire et d'administrer « des systèmes de loteries pour le compte de l'État. Sur autorisation, elle pourra aussi exploiter des courses de chevaux<sup>14</sup>. » Les fonctions de la Régie seront, par ailleurs, de surveiller les courses de chevaux, de régir la délivrance de permis d'organisation de loteries privées, de bingos ou de tirages, dans le respect du Code criminel canadien. Loto-Québec naît le 1<sup>er</sup> janvier 1970, date où le Code criminel canadien amendé entre en vigueur.

## ■ Les bonnes causes des jeux de hasard et d'argent

Comme on peut s'en douter, il n'a jamais manqué et ne manque pas, partout dans le monde, de bonnes causes pour créer une loterie publique. C'est ainsi que le sweepstake irlandais est utilisé pour soutenir les hôpitaux. Le Panama, avec l'argent du sweepstake de Noël, peut également financer ses hôpitaux, alors que le Luxembourg utilise le même jeu pour soutenir les œuvres de la Croix-Rouge. En France, la loterie est venue en aide aux agriculteurs. L'Allemagne a utilisé les loteries d'État pour de vastes travaux visant à contrer le chômage et la Suède a alloué des fonds de même origine

12. Plus connu sous l'appellation de « bill omnibus ».

13. Michel Labrosse, *op. cit.*, p. 148.

14. *Ibid.*, p. 150.

à l'entretien et au maintien des musées, des hôpitaux et des institutions consacrées à l'art, à la musique et à la littérature. Le Mexique a, aussi, une loterie d'État qui sert à financer les hôpitaux, les hospices et les œuvres de charité. Grâce à sa loterie nationale, l'Australie peut financer en partie la santé publique et mettre sur pied des projets de protection de l'enfance. Par contre, la Turquie utilise ses profits nets pour financer son aviation militaire, tandis que l'Argentine finance ses hôpitaux. La Chine, Cuba et la Suisse sont autant d'autres exemples où des régimes très différents, voire nettement opposés, ont ou ont eu une loterie d'État. On retiendra de tous ces exemples que l'exploitation des jeux de hasard et d'argent par les États est un phénomène universel dont la finalité originelle est humanitaire et vise le développement du bien commun. C'est d'ailleurs la seule garantie possible de leur avènement et de leur maintien.

### ■ L'équité des revenus tirés des jeux de hasard et d'argent

Contrairement à l'économie privée, l'économie publique (donc les finances publiques) met en cause la question de l'équité. C'est-à-dire qu'elle accorde une importance particulière au rapport entre le prix et la capacité de payer des individus. On comprendra que cette importance est liée au caractère obligatoire des impôts et des taxes. Les jeux de hasard et d'argent, malgré le fait qu'ils ne constituent pas des contributions obligatoires au sens strict du terme, n'échappent pas à cette préoccupation. Des économistes québécois qui se sont intéressés à la question dans les années 1970 se sont opposés sur la régressivité de ce mode de revenu public. Pour Michel Boucher<sup>15</sup>, par exemple, les loteries ne correspondent en rien à un mode de financement régressif. Il est douteux, selon lui, que les citoyens les plus défavorisés achètent des billets de loterie de manière abusive, risquant ainsi de s'appauvrir davantage. Ce serait la classe moyenne, celle dont le revenu familial à l'époque se situait entre 5 000 \$ et 10 000 \$<sup>16</sup> par année, qui afficherait la plus grande propension à la consommation de billets de loterie. Il en conclut que c'est la classe moyenne supérieure qui encourage les jeux de hasard; pas les plus pauvres. Les données d'enquêtes plus récentes, comme celles que je mentionnais au début, n'ont cependant pas eu tendance à renforcer la thèse

15. Voir Michel Boucher, «Une analyse économique des loteries québécoises», dans *L'actualité économique*, vol. 50, n° 1, 1974, p. 63-78.

16. Aujourd'hui, les revenus de la classe moyenne se situent dans une fourchette de 30 000 \$ à 50 000 \$.

de Michel Boucher. Ainsi, Clément Lemelin<sup>17</sup> a répliqué qu'au contraire les loteries québécoises sont une forme de taxation hautement régressive. Pour Lemelin, le prix du billet est déjà une taxe à la consommation et, qui plus est, la loterie a des effets d'incitation au jeu. Ce dernier fonde son argumentation sur le fait que, de 1970 à 1976, il s'est vendu des billets pour un montant de 625 millions de dollars. La Société d'exploitation des loteries et courses du Québec a attribué 236 millions de dollars aux participants gagnants et versé 245 millions de dollars au ministre des Finances du Québec. Il a tenté de démontrer que pour l'année 1975-1976, en soustrayant les frais administratifs et de vente, la Société a vendu des billets pour un montant de 92,2 millions de dollars, mais qu'en réalité ce montant correspond à 147,9 millions. La différence entre ces deux chiffres, soit 55 millions de dollars, est donc une taxe prélevée par l'État. Il insiste sur le caractère fiscal des revenus de loterie en écrivant :

Si Loto-Québec n'existait pas, les citoyens du Québec devraient faire face à une hausse de taxe puisque les profits de Loto-Québec sont versés au fonds consolidé du Québec. Tel serait aussi le cas si Loto-Québec ne faisait pas de profits<sup>18</sup>.

Pour démontrer l'aspect régressif des revenus de loterie, Clément Lemelin soutenait, par ailleurs, que les personnes dont le revenu est de 5 000 \$ et moins contribuaient dans une proportion de 38 % aux recettes fiscales, mais ne recevaient qu'entre 9,8 % et 24,4 % du revenu national, alors que celles dont le revenu se situait entre 5 000 \$ et 10 000 \$ fournissaient 46 % des recettes fiscales et recevaient entre 30,3 % et 47,1 % du revenu national. Enfin, les personnes dont le revenu dépassait les 10 000 \$ apportaient 16 % des recettes fiscales, mais recevaient entre 28,5 % et 59,9 % du revenu national. Dans une situation de taxe véritablement progressive, le pourcentage de la part que les gens reçoivent de l'État serait plus ou moins égal à la part de leur contribution. Mais, selon ces données, il en va tout autrement. Le groupe le plus avantage par l'État est celui qui contribue le moins et qui a le plus de ressources personnelles.

---

17. Clément Lemelin, *Les effets redistributifs des loteries québécoises*, Montréal, Université du Québec à Montréal, septembre 1976.

18. *Ibid.*, p. 3.

Le débat entre Boucher et Lemelin n'a pas été repris depuis par d'autres économistes et ce débat n'a pas réglé, à mon sens, la question de l'équité. Il a permis, tout de même, de faire progresser notre compréhension du phénomène de l'exploitation publique des jeux<sup>19</sup>. Son enseignement le plus précieux réside dans le fait que les activités commerciales de l'État, lorsqu'elles deviennent des monopoles fiscaux, soulèvent la question de l'équité en raison de la qualité de puissance publique de l'exploitant. Par contre, la pertinence de la question peut être mise en doute par le caractère volontaire de la consommation des jeux de hasard et d'argent. Entre les mains de l'entreprise privée, cependant, tout questionnement disparaît.

### ■ L'efficacité des jeux de hasard et d'argent mise en doute

Il s'est vendu des billets de loterie pour une valeur de 19,5 milliards de dollars en 1990<sup>20</sup> aux États-Unis. On estime que de tels revenus auraient été comparables aux recettes générées par une hausse de 1 % de la taxe de vente administrée par les États. Nous savons que le recours aux loteries comme moyen de financement faisait suite à une diminution des transferts financiers décidée par la Maison-Blanche dans le cadre du programme de partage des revenus fiscaux. Borg, Mason et Shapiro<sup>21</sup> expliquent que, lorsque les loteries sont mises sur pied pour financer un secteur du domaine public, généralement et contrairement aux attentes, les revenus tirés du jeu ne sont pas investis dans le secteur visé. La raison en est, selon eux, que les loteries servent plus souvent à remplacer une source de revenus qu'à ajouter de nouveaux revenus. Ces auteurs estiment que les loteries représentent environ 3,3 % des revenus des États américains. Au Québec, rappelons-le, l'ensemble des jeux commercialisés par la société d'État constituait en 2001-2002, selon les comptes publics, 2,9 % des recettes budgétaires du gouvernement du Québec; ce qui représente une proportion de valeur presque similaire. C'est loin d'être aussi négligeable qu'il ne semble au premier abord, puisque ce montant constitue, je le rappelle, la différence entre un budget équilibré et un déficit d'exploitation. D'où l'importance stratégique de ces recettes tirées du jeu.

19. Ceux et celles qui souhaitent approfondir le débat sur la régressivité des revenus de loterie pourront lire aussi l'article de Daniel B. Suits, « Gambling Taxes: Regressivity and Revenue Potential », dans *National Tax Journal*, n° 30, 1<sup>er</sup> mars 1977, p. 19-35.

20. Ce chiffre est tiré de l'étude de Mary O. Borg, Paul M. Mason et Stephen L. Shapiro, dans *The Economic Consequences of State Lotteries*, New York, Praeger, 1991.

21. *Ibid.* Voir surtout le chapitre 3 consacré à la question de l'efficacité, p. 33-48.

En plus de favoriser l'équilibre du budget, malgré ce qu'en disent Borg, Mason et Shapiro, les jeux de hasard et d'argent ont des apports réels au financement de certains services publics<sup>22</sup>. Ainsi, en Floride, la contribution financière de la loterie au réseau de l'éducation fut de 700,5 millions de dollars en 1990. Le nombre d'élèves fréquentant ce réseau étant de 2,22 millions, l'apport par personne était de 315,54 \$. En 1974, les États étudiés allouaient 15,4 % moins d'argent par élève que la moyenne nationale ; cet écart s'est creusé à 22,9 % en 1979 et à 35 % en 1984. On a estimé que, pour presque tous les ménages, le bénéfice reçu (financement du réseau de l'éducation) était supérieur au coût de taxation. Seuls les plus pauvres y perdaient au change. Ce qui pose, évidemment, la question de l'équité<sup>23</sup>.

En outre, les résultats de l'enquête<sup>24</sup> de Borg, Mason et Shapiro montrent que là où ont été créées des loteries pour le financement du réseau de l'éducation, les investissements publics provenant de la taxation ont clairement diminué. Trois raisons expliqueraient ce recul du financement public des maisons d'enseignement. Tout d'abord, ces loteries ont été mises sur pied dans les années 1980, époque où tous les gouvernements étudiés par Borg, Mason et Shapiro ont réduit leurs dépenses publiques. Ensuite, les revenus des loteries n'ont pas été entièrement investis dans le réseau de l'éducation, mais plutôt disséminés dans différents programmes. Enfin, les États espéraient réellement combler le manque à gagner en recourant aux revenus des loteries. Par conséquent, les loteries n'ont pas procuré des revenus additionnels au réseau de l'éducation, mais plutôt des revenus de substitution. Ce qui interdirait de parler d'efficacité et d'efficacité des recettes tirées de l'exploitation des jeux allouées à des fins déterminées ; ce n'est pas le cas pour les loteries canadiennes.

---

22. Ainsi qu'il a été mentionné auparavant, les loteries aux États-Unis sont mises sur pied avec l'intention de financer un secteur précis des dépenses publiques. Les auteurs ont étudié sept de ces loteries ayant pour objectif de financer les dépenses en éducation. L'hypothèse des chercheurs est que les gouvernements utilisent les revenus des loteries pour financer plusieurs dépenses publiques autres que celles déterminées initialement. Ce comportement est appelé par les auteurs *fungibility of the lotteries revenues*.

23. Mary Borg, Paul Manson et Stephen Shapiro, *op. cit.*, p. 21-23.

24. La méthodologie de l'enquête est présentée aux pages 50 à 54. Elle implique l'étude longitudinale des revenus de 23 États qui, entre 1970 et 1987, ont implanté une loterie. Les auteurs ont par la suite construit une équation avec quinze variables pour calculer les conséquences économiques des revenus de loteries sur les autres revenus de taxation.

Par ailleurs, si ce mode de taxation n'arrive pas à être efficace pour le financement des services visés, il est certes plus facile d'emploi. Il ne faut pas perdre de vue qu'en général, pour le citoyen, les loteries sont un divertissement et non pas une source de taxation. Elles n'enclenchent pas de réaction d'évitement comme le font les impôts et les contributions forcées. C'est d'autant plus paradoxal que, du point de vue fiscal, il faut reconnaître que les billets de loterie constituent une taxe de 50 % étant donné que les lots attribués dépassent rarement la moitié du prix de vente. Il serait impossible, politiquement, pour un gouvernement d'imposer une taxe de vente de 50 % sur des produits autres que les billets de loterie. La création d'une loterie d'État visant à financer des dépenses publiques permet aussi aux autorités gouvernementales de diminuer le fardeau fiscal des citoyens ou de faire disparaître une taxe mal aimée, ce qui est politiquement très bon. Il y a tout de même un important revers à cela. L'étude de Borg, Mason et Shapiro a mis en lumière le fait que les États ayant opté pour la voie du jeu comme mode de recettes publiques auraient connu, par la suite, des problèmes de financement de certaines dépenses publiques. En somme, ces administrations auraient renoncé, partiellement bien sûr, aux pouvoirs traditionnels de taxation qui permettent de recueillir beaucoup de revenus pour mettre sur pied des loteries qui génèrent beaucoup moins de revenus. D'où leur hypothèse que les revenus d'imposition et de taxation diminueront si un État a recours à la création d'une loterie pour augmenter ses sources de revenus. Pour eux, l'argent retiré du circuit économique par la vente de billets de loterie réduit l'activité économique et diminue ainsi les revenus classiques d'imposition et de taxation. Somme toute, l'efficacité du jeu en tant que source de revenus publics ne semble pas évidente à moins de le considérer comme nécessaire au maintien de l'équilibre des budgets.

Pour les opposants à l'exploitation du jeu comme source de revenus publics, le jour où les États vont abandonner cette façon de constituer une partie de leurs recettes semble de plus en plus lointain. Si l'on en croit le quotidien *La Presse* du mardi 12 octobre 2004<sup>25</sup>, les parieurs nord-américains dépensent, à l'heure actuelle, pas moins de 640 milliards de dollars des États-Unis dans les jeux de toutes sortes. Toujours selon cette même nouvelle, le directeur général de la North American Association of States and Provincial Lotteries, David Gale, 47 milliards de cet argent vont aux loteries d'État. De ce montant, 14 milliards servent au financement de programmes nationaux, surtout en santé et en éducation. Voilà de quoi renforcer l'attrait du jeu comme source de revenus publics.

---

25. *La Presse*, mardi 12 octobre 2004, p. A10, article signé par Anne-Louise Champagne du journal *Le Soleil*.

## Le citoyen, le contribuable et l'État

L'une des pierres d'achoppement du financement de l'État est certes le comportement du contribuable. Toute décision relative au financement, aussi juste et équitable soit-elle, sera toujours dépendante pour son efficacité de la volonté du contribuable de s'y soumettre et de la respecter. En dépit de lois contraignantes, les individus et les entreprises conservent une marge de manœuvre qui leur permet de se soustraire partiellement ou totalement à l'imposition. Pour le contribuable, l'alternative est toujours la même : la soumission ou la fuite. La première option, il va sans dire, ne présente aucune difficulté apparente. Pour le rendement des politiques de financement, en revanche, la fuite devant le fisc est un problème sérieux.

### ■ Évasion et fraude : une distinction nécessaire

On associe généralement fuite fiscale à illégalité. Pourtant, bien des moyens d'alléger son fardeau fiscal s'inscrivent dans le cadre d'un respect strict de la loi. Ce sont, par exemple, les exonérations, les dégrèvements et les crédits d'impôt qui ne sont pas des gestes frauduleux parce qu'ils sont autorisés par la loi de l'impôt. À proprement parler, on ne peut pas dire que l'utilisation de ses dispositions fiscales constitue une fuite délibérée devant l'impôt. Ce sont plutôt des privilèges accordés dans la prise en compte de la situation du contribuable. Cependant, ces allègements pavent la voie à des abus qui, tout en étant légaux, n'en sont pas pour autant d'une légitimité fort douteuse. C'est le cas, par exemple, de la personne d'affaires qui réclame un crédit pour le repas pris au restaurant en compagnie de son conjoint ou de sa conjointe. C'est le cas aussi pour les contribuables qui exploitent systématiquement la moindre faille de la loi. Ces personnes font ce qu'il convient d'appeler de l'« évasion fiscale » ; ils agissent ainsi à la frontière du légal et du légitime, utilisant plus la lettre de la loi que son esprit. Ce contribuable n'est pas toujours sensible à l'immoralité de son comportement. Il n'est pas toujours conscient,

non plus, des abus auxquels il se livre. Le fraudeur volontaire, au contraire, est bien au fait de l'illégalité de son geste et sait fort bien qu'il encourt des sanctions s'il est repéré. Dans les deux cas, cependant, l'avantage immédiat que constitue pour le contribuable le fait d'éviter partiellement ou totalement l'impôt se transforme en un manque à gagner pour le fisc. Cette perte de ressources est une contrainte pour les administrations.

## ■ L'expression de malaises

Le phénomène de l'évitement fiscal ne peut pas se ramener à un simple bilan de gains et de pertes. Cette pratique, lorsqu'elle s'amplifie et se propage à une bonne partie de la population, dénote l'existence de profonds malaises dans une société. Malaises économiques, bien sûr, mais aussi, et surtout, malaises sociaux et politiques.

Pour Lucien Mehl et Pierre Beltrame<sup>1</sup>, rappelons-le, la force du sentiment d'appartenance est un élément clé dans l'appréciation du phénomène. Cette rupture de la cohésion sociale est souvent le fait de sociétés en changement, qui se heurtent à des difficultés économiques, politiques et culturelles persistantes.

Dans un contexte de brisures sociales et économiques ou plus simplement encore dans un contexte de changement, il ne faut pas s'étonner de constater que le sens du moral et de l'immoral soit moins aigu, donc plus relatif et plus incertain. Un sondage sur la délation, publié par l'hebdomadaire français *Le Nouvel Observateur* (du 7 au 13 septembre 1989), fournit un bon exemple du relativisme des valeurs, notamment en ce qui concerne le devoir fiscal. L'enquête rapportée par cet hebdomadaire révélait que 34 % des Français se déclaraient prêts à dénoncer volontiers un salarié qui vole son entreprise. Par contre, 12 % seulement feraient de même à l'égard d'un délinquant fiscal. Plusieurs parmi les répondants à l'enquête croient que le fait de dissimuler une partie de ses revenus au fisc ne constitue pas un vol qualifié. À la rigueur, on ira jusqu'à admettre, tout au plus, qu'il s'agit là d'un larcin bien insignifiant et sans grande conséquence. On ne semble pas prendre conscience que cette dérobade sera assumée éventuellement par l'ensemble des contribuables lors d'une majoration des taux d'imposition.

---

1. Lucien Mehl et Pierre Beltrame, *Science et technique fiscales*, Paris, Presses universitaires de France, 1984, p. 721 et cité dans l'avant-propos.

On sait<sup>2</sup> maintenant que les Québécois jugent sévèrement ces comportements même s'ils disent en comprendre les raisons. Seraient-ils prêts pour autant à les dénoncer ? Difficile à dire ; mais on peut présumer, en toute logique, que leurs comportements ne seraient pas radicalement opposés à ceux des Français.

Cette atténuation du sens du devoir fiscal, certains l'ont imputée au dérapage de l'État providence<sup>3</sup>. Pour eux, l'État providentiel a tellement étendu ses ramifications qu'il est désormais perçu comme une entité indépendante des contribuables, une institution détachée de la collectivité ; il y aurait rupture d'identité entre l'État et le citoyen. Tout se passe comme si le citoyen s'était forgé une conception erronée de l'État ; c'est l'illusion de la gratuité qu'invoquait Jean-Luc Migué<sup>4</sup>. Le citoyen ne se sent plus responsable de l'État, comme il l'est habituellement face à ses propres biens. Il ne voit alors dans la taxation que les aspects contraignants et les injustices apparentes. La tentation est alors grande de se faire justice soi-même.

La question morale de l'évitement fiscal est intimement liée au sentiment de justice chez le contribuable. Lorsque des privilèges sont consentis à certains groupes de contribuables, bien que ce soit pour une fin précise et une durée limitée comme on l'a vu précédemment, une telle décision de politique fiscale est susceptible de passer pour partielle et injuste. Celui qui, en réaction à cela, fuit le fisc ou le fraude ne considère pas son geste comme un délit, puisqu'il lui semble juste, du moins aime-t-il le croire.

Ce qui confère valeur et autorité à une loi, ce sont précisément les caractères d'universalité, de stabilité et d'impartialité. Or, aucune loi de financement de l'État ne s'applique réellement de manière universelle et impartiale, ne serait-ce qu'en raison du jeu des crédits ou des exemptions. Quant au caractère de permanence, il est complètement dilué par le perpétuel remaniement des lois fiscales. Il en résulte une apparence d'injustice et d'iniquité qui se substitue à la nécessaire apparence de justice et d'équité et qui, de l'avis de certains, cautionne largement la pratique de l'évitement fiscal.

---

2. Voir Pierre P. Tremblay et Guy Lachapelle, *Le contribuable: héros ou malfaiteur?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996.

3. Voir André Margairaz et Roger Merkli, *La fuite devant l'impôt et les contrôles du fisc*, Lausanne, Imprimerie Vaudoise, 1985.

4. Voir Jean-Luc Migué, *L'économiste et la chose publique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1985.

Du sentiment d'injustice au sentiment d'oppression, il n'y a qu'un pas que bon nombre d'individus franchissent allègrement. Dès que le fardeau fiscal dépasse un certain seuil, une partie des contribuables se sentent opprimés et associent chaque prélèvement fiscal additionnel à autant de spoliation de la part des administrations. La fuite devant l'impôt leur fournit alors un outil de résistance dans une cause qu'ils estiment être juste.

### ■ Un moyen de défense

L'évitement de l'impôt fournit aux contribuables un moyen de résister aux volontés des autorités gouvernementales. C'est ce que pense B. Guy Peters<sup>5</sup> pour qui l'absence de mouvements organisés de protestation contribue à stimuler la fraude fiscale, les citoyens n'ayant pas à leur disposition un moyen efficace pour exprimer leur mécontentement. D'autres, comme Jean-Claude Martinez, vont d'ailleurs jusqu'à soutenir que la fraude est une preuve de saine démocratie. Martinez écrit notamment que « [...] contrairement à l'idée trop simple qui fait de la fraude un comportement antidémocratique, c'est plutôt le seul modeste moyen d'expression directe de son consentement qui est ouvert au contribuable<sup>6</sup> [...] ». On peut penser que Martinez exagère. Peut-être ! Toutefois, l'idée de considérer les comportements abusifs et délinquants comme un exutoire d'un certain mécontentement nous semble séduisante. Ces comportements, tout choquants qu'ils puissent paraître d'un point de vue moral, sont utiles, voire souhaitables si servis à petite dose ; ils empêchent l'apparition de comportements beaucoup plus violents porteurs de révolutions. Les gouvernements ne peuvent pas se montrer insensibles à une telle soupape de sécurité. Comme le commerçant qui compense ses pertes dues au vol à l'étalage par la hausse du prix de vente, les responsables de la politique fiscale doivent probablement ajuster, du moins en partie, les taux d'impôt en fonction de l'évasion et de la fraude ; mais cela, ils ne l'avoueront pas et ils ne doivent pas le dire pour ne pas favoriser et encourager cette pratique.

5. Voir B. Guy Peters, *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*, Cambridge, Blackwell, 1991.

6. Voir Jean-Claude Martinez, « La légitimité de la fraude fiscale », dans Bernard Beck et Georges Vedel, *Études de finances publiques*, Paris, Economica, 1984.

## ■ L'évaluation des performances de l'État

Sur un plan un peu moins philosophique, les astuces que le contribuable utilise pour contourner l'impôt peuvent constituer un désaveu à l'égard de l'administration en place. Cette réprobation portera tantôt sur une décision, tantôt sur un programme spécifique ou encore sur l'ensemble des politiques publiques. Le rejet peut aussi être plus profond, plus viscéral : il peut s'agir d'une opposition fondamentale à l'idéologie et aux orientations politiques véhiculées par un gouvernement ou une administration. On comprendra que le contribuable appréciera davantage les politiques gouvernementales dans la mesure où la proximité idéologique, voire, dans une certaine mesure, sentimentale avec une administration est grande.

Si l'on reste dans cette logique, on peut avancer que, à l'inverse, l'éloignement politique entre le citoyen et le gouvernement est susceptible de favoriser l'évasion. Ce n'est là, cependant, qu'une hypothèse dont la vérification ne s'est pas révélée totalement concluante lors d'enquêtes auprès des contribuables<sup>7</sup>. La méfiance à l'endroit du gouvernement n'est qu'une piste d'explication parmi bien d'autres. La conformité aux lois fiscales et la retenue face aux possibilités d'évasion, par ailleurs, ne sont pas forcément signes d'approbation des politiques et des programmes. Il se peut, par exemple, que les outils permettant la fraude soient inaccessibles et il se peut aussi que la crainte et le coût des sanctions fassent reculer certains contribuables moins audacieux. En somme, de tous les comportements fiscaux, celui de la conformité à la loi est probablement celui dont l'interprétation est la plus difficile, parce qu'il n'émet pas de message discernable ; à tout le moins, il ne peut être ni approbation, ni réprobation.

## ■ L'hypothèse économique de la délinquance

Longtemps les chercheurs ont pensé que les raisons qui incitent un contribuable à pratiquer l'évitement sont d'abord économiques. Dans leurs études, les motifs d'ordre politique, moral, psychologique et technique recevaient bien peu d'attention, pour ne pas dire aucune attention. Aujourd'hui, l'état des recherches sur le sujet mène à plus de circonspection et on ne peut plus affirmer péremptoirement qu'un de ces facteurs a préséance sur un autre. L'évitement fiscal procède de l'enchevêtrement de tous ces motifs, mais selon des dosages qui varient selon les individus et les conjonctures.

---

7. Voir Pierre P. Tremblay et Guy Lachapelle, *op. cit.*

Ceux qui ne retiennent que le facteur économique comme explication majeure de l'évitement fiscal postulent que le contribuable se livre à des analyses coûts-bénéfices avant d'adopter un comportement ou l'autre. D'autres voient plutôt le contribuable comme gestionnaire de risque. Ils soutiennent que, lorsque le risque d'être attrapé par le fisc à la suite d'une déclaration frauduleuse est grand, le contribuable se penchera sérieusement sur le rapport entre le gain espéré et la pénalité appréhendée. C'est une fois les probabilités calculées que le contribuable se risquera à la fraude et il ne s'engagera que convaincu d'avantages substantiels et de pénalités légères. Quoi qu'il en soit, cependant, tous les économistes de la fraude fiscale soutiennent que plus l'imposition est lourde, plus le gain éventuel sera alléchant. Ils font peu de place dans leurs analyses aux pressions sociales et aux valeurs morales dans la détermination des attitudes et des comportements.

### ■ Un phénomène conjoncturel et en expansion

La conjoncture économique tout comme la situation financière personnelle du contribuable sont des facteurs non négligeables dans l'adoption d'un comportement fiscal délinquant. En période de récession, le contribuable cherche instinctivement à maintenir son pouvoir d'achat lorsque la pression fiscale s'accroît; la fuite devant le fisc lui offre une voie accessible et relativement efficace d'y parvenir. Ce besoin n'est pas aussi pressant dans un contexte de croissance économique, l'augmentation de la pression fiscale pouvant être plus facilement compensée par une majoration du revenu.

Le marasme économique et les divers problèmes sociaux conséquents rendent les contribuables plus sensibles à l'imposition. Les ressources pécuniaires des individus et des entreprises se faisant plus rares, la tentation du délit fiscal devient plus forte; c'est, du moins, ce que croient les contribuables eux-mêmes. Interrogés à ce sujet, les gens sont presque toujours persuadés que la fraude fiscale est en progression. Lorsque la part des impôts dans l'ensemble des dépenses des individus et des ménages s'accroît au point où la majeure partie des augmentations de revenu est absorbée par le fisc, on pourrait, en toute logique, affirmer que l'importance de l'évitement fiscal est directement proportionnelle à l'alourdissement du fardeau de l'imposition. Si cette conclusion était vérifiable, la théorie de Laffer serait démontrée, du moins partiellement. Ne perdons pas de vue, toutefois, que l'évitement fiscal n'est pas induit par le seul facteur économique; il est souvent la conséquence de malaises plus profonds et moins faciles à discerner de prime abord, ainsi que nous l'avons déjà dit.

## ■ L'occasion fait le larron

L'habileté du contribuable à contourner les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu est l'un des facteurs explicatifs du phénomène. En effet, il faut bien se rendre compte que la personne dont les ressources permettent le recours à l'expertise d'un fiscaliste est en bonne position pour affronter le fisc. Tandis que l'individu qui doit compter uniquement sur lui-même est généralement moins bien armé et forcément moins téméraire. Pour qui n'est pas rompu aux règles du fisc et du jeu fiscal, les risques de se faire « pincer » sont, la plupart du temps, beaucoup plus grands. Malgré tout, ils sont nombreux ceux qui « succombent à la tentation ». Ainsi, on rapporte en France que, pour la seule année 1967, près de 50 % des membres des professions libérales dont les déclarations ont fait l'objet de vérifications ont vu le fisc rehausser de manière importante leurs cotisations. De plus, une enquête effectuée pour le compte de l'hebdomadaire français *Le Nouvel Observateur*, publiée le 22 mars 1985 et portant sur le pourcentage de fraudeurs par catégorie de profession, a permis d'établir que les experts-comptables occupent le premier rang au palmarès des meilleurs contribuables. Un tel résultat laisse songeur : ou bien les membres de cette profession sont plus respectueux des lois fiscales, ou bien ils sont tout bonnement mieux armés pour les contourner. Une bonne proportion des participants à nos propres enquêtes sur le sujet croient que l'habileté de certains individus rend encore plus injuste un système déjà partial au départ<sup>8</sup>. Les lacunes de la loi fiscale, la formation déficiente des agents du fisc et l'action de conseillers fiscaux peu scrupuleux sont d'autres facteurs d'ordre essentiellement technique qui peuvent aussi encourager l'évitement fiscal<sup>9</sup>. Toujours au chapitre des facteurs d'évasion et de fraude, il faut ajouter l'organisation de l'économie sur le plan mondial. Cette organisation participe activement à la progression des sommes dissimulées au fisc. En effet, la libre circulation des capitaux permet aux firmes transnationales et aux individus fortunés de soustraire une part importante, sinon la totalité, de leurs bénéfices à l'emprise de l'administration fiscale des pays d'origine.

8. Pierre P. Tremblay et Guy Lachapelle, *op. cit.*

9. Voir André Margairaz et Roger Merkli, *op. cit.*, p. 6-7.

## ■ Les pratiques de l'évitement

Il n'y a pas de doute, le contribuable est capable d'une ingéniosité remarquable et d'une très grande débrouillardise lorsqu'il s'agit de réduire sa contribution au Trésor public. Pour s'évader, certains vont s'abstenir de poser un « geste taxable » ou de posséder un bien imposable selon la loi. C'est le cas du fumeur qui abandonne son habitude, ou de l'individu qui refusera d'acheter une maison unifamiliale à cause du peu d'avantages fiscaux que cet achat comporte. D'autres essaieront, quant à eux, de tirer profit de la moindre faille du système, trouvant parfois chez le législateur un allié inattendu et complaisant.

La fraude, comme le disait Maurice Lauré dans son premier ouvrage d'importance sur la politique fiscale<sup>10</sup>, est le fait de donner délibérément une fausse représentation de la vérité afin d'échapper à l'impôt. Cette fausse représentation se fait, la plupart du temps, au moyen de la dissimulation matérielle, par les écritures comptables ou encore par une dissimulation juridique. La contrebande est l'exemple type de la dissimulation matérielle ; on évite ainsi les droits de douanes qui, sur certains produits, peuvent s'avérer très lourds.

Les écritures comptables, pour leur part, permettent à un contribuable (surtout une entreprise) de recourir à une double tenue des livres : une destinée au fisc et une autre pour les gestionnaires, où sont consignés les activités et les résultats réels de l'entreprise. En plus de faciliter l'amalgame des dépenses personnelles et des frais généraux, cette pratique ouvre la voie à l'abus d'amortissements, à la vente sans facture et, inversement, à la facture sans vente. Quant à la dissimulation juridique, elle consiste – pour reprendre les termes de Gaudemet et Molinier – à « maquiller une situation de fait derrière une situation juridique apparente moins exposée<sup>11</sup> ». C'est le cas lorsque les revenus tirés de la participation aux bénéfices d'une compagnie sont encaissés sous forme de salaire, ou encore lorsqu'on fait passer pour une vente ce qui est en fait une simple donation.

Ce ne sont cependant pas tous les impôts ni toutes les taxes qui incitent à la pratique de l'évasion et de la fraude fiscales. Les prélèvements qui touchent les cordes sensibles des citoyens et dont l'administration est très

10. Voir Maurice Lauré, *Traité de politique fiscale*, Paris, Presses universitaires de France, 1965.

11. Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques.*, tome II, Paris, Montchrestien, p. 234.

complexe sont les plus exposés à l'évitement. De tous les prélèvements, les plus visés par la fraude sont sans nul doute les impôts à la consommation (en raison du « pas de facture, pas de taxe »), talonnés de près par les impôts sur le revenu d'emploi (à cause du travail au noir). Quoi qu'il en soit, l'évitement fiscal, sous toutes ses formes, entraîne des conséquences sérieuses.

### ■ Les conséquences de l'évasion et de la fraude

Les conséquences les plus immédiatement perceptibles de l'évasion et de la fraude sont la perte de revenus fiscaux et le déséquilibre de la distribution du fardeau des impôts telle qu'elle est prévue par la politique fiscale. Pour atteindre le montant de revenus dont il a besoin, l'État est contraint, à cause des contribuables qui se dérobent, d'exercer une pression fiscale accrue sur l'ensemble des contribuables. Le refus de payer l'impôt lèse ainsi le contribuable respectueux de son devoir fiscal et nie du même coup les principes de justice et d'équité sur lesquels s'appuient les autorités gouvernementales pour justifier la politique fiscale qu'elles ont choisie. Qui plus est, l'évitement pratiqué à grande échelle modifie dans les faits la configuration de la politique fiscale et met en péril l'atteinte des résultats escomptés.

### ■ Les remèdes à la fuite devant l'impôt

Pour combattre l'évasion fiscale, et surtout la fraude, l'État peut choisir entre la prévention ou la répression. S'il opte pour la première, il devra travailler à rendre le contribuable conscient du rôle de l'État, de ses différentes missions et, surtout, des différentes finalités de l'impôt, ce qui n'est pas une tâche facile. La majorité des citoyens sont peu informés de ces questions, et la méfiance qui grandit à l'égard des autorités publiques ne contribue pas à améliorer le niveau de connaissance de ces mêmes citoyens.

Cela mène à dire qu'une stratégie gagnante de lutte contre l'évasion et la fraude passe aussi par l'amélioration des relations entre le fisc et le contribuable. Cette amélioration peut se faire en informant le contribuable de ses droits et de ses obligations, de même qu'en instaurant un plus grand « fair-play » dans l'administration de la loi fiscale. La prévention demande beaucoup de temps, beaucoup de ressources et une excellente coordination de l'ensemble des programmes publics. Ces ingrédients ne sont pas toujours présents, de sorte que, le plus souvent, l'autorité fiscale se rabat sur la répression pour lutter contre la fraude et les abus. On voit alors surgir, comme ce fut le cas il y a quelques années au Québec, une « police du tabac », dont les résultats n'ont pas justifié les coûts des ressources investies.

Bref, la fuite fiscale est un phénomène insidieux dont les effets débordent le cadre strict des budgets publics.

On conçoit facilement qu'une société où l'évitement fiscal se pratique sur une grande échelle est une société pour laquelle les politiques de taxation seront difficiles et peu efficaces. Inversement, là où le sentiment d'appartenance est très présent, les politiques de taxation bénéficieront d'un contexte social favorable.

Par contre, lorsque, par exemple, l'économie se cherche un nouveau départ et que les difficultés sociales s'incrument dans une société en perte d'identité, comme c'est actuellement le cas au Canada, le marasme des finances publiques fait peser sur le citoyen de sérieuses menaces de réduction des services publics. Le sentiment d'insécurité que cela engendre crée une situation critique qui enclenche à son tour un processus de désagrégation de la crédibilité des autorités et des institutions publiques. S'installe alors dans la population un climat de méfiance, d'opposition, voire de rejet de l'autorité politique. Tout cela conduit à coup sûr à l'évasion fiscale et, pire encore, à la délinquance fiscale. Il faut alors recommencer et revoir les politiques de financement de l'État.

## Conclusion

Du point de vue du rôle et des fonctions attribués aux finances publiques modernes, le défi permanent qu'ont à relever les responsables du financement de l'État est de concevoir et de mettre en œuvre des politiques de revenu qui produisent les résultats escomptés et qui soient rentables électoralement. Ces deux enjeux sont, plus souvent qu'autrement, difficiles à concilier, notamment lorsqu'il faut poursuivre à la fois des objectifs de production de la richesse et des objectifs de distribution de cette même richesse. Ces objectifs, par ailleurs, ne connaissent que le long terme, tandis que le système institutionnel de l'État connaît surtout le court terme. Voilà donc notre Sisyphes qui pousse son énorme pierre en veillant à la maintenir en équilibre pour éviter qu'elle l'écrase. Mais pourquoi en est-il ainsi ?

### ■ La contradiction inhérente aux objectifs poursuivis

La première difficulté de la politique fiscale comme outil d'intervention est au cœur même du conflit permanent entre les grands objectifs de l'imposition. En effet, qui oserait dire que la justice, l'équité et l'efficacité sont des buts compatibles ? Au contraire, ils sont presque naturellement contradictoires. Une administration soucieuse de l'équité à tout prix risque d'en payer un prix élevé en termes d'efficacité et, inversement, la recherche d'efficacité peut faire passer au second plan l'équité entre les contribuables, le tout n'étant pas une question d'exclusion mais d'équilibre entre ces objectifs. Il faut comprendre que dans ce jeu de contrepois un seul des éléments de la structure peut tout faire basculer. Les responsables du financement de l'État sont forcés de naviguer au gré des vents et de rajuster constamment l'assise du bateau en gardant en tête le principe de compensation des forces. Autrement dit, un affaiblissement même passager d'un des mécanismes de revenu doit être immédiatement compensé par un déploiement supplémentaire d'énergie de la part des autres mécanismes de la machine de financement.

## ■ Une évaluation difficile des objectifs

Il est plus facile, par ailleurs, de mesurer le rendement financier d'une politique. On n'a qu'à examiner les revenus nets de l'État et l'on en obtient un très bon aperçu. Il en va tout autrement dans le cas des objectifs de justice et d'équité. Puisque la situation socioéconomique diffère suivant les contribuables – particuliers ou entreprises –, comment alors peut-on s'assurer qu'il y ait justice et équité entre eux? Il est établi que celui ou celle qui a un revenu, qui accumule un capital ou qui consomme un bien ou un service (selon le système fiscal en vigueur) se transforme *de facto* en un contribuable. Cependant, l'importance réelle de sa contribution peut difficilement s'évaluer à partir de ces trois sources. En effet, l'impôt à la consommation présente un obstacle majeur dans le calcul du montant réel des contributions de chacun. Pour déterminer ce montant avec précision, il faudrait que chaque dépense fasse l'objet d'un enregistrement; cela relève de la science-fiction ou de l'utopie. Pour un gouvernement, la recherche de la justice et de l'équité passe donc principalement par l'impôt sur le revenu et sur le capital.

Comment, alors, s'assurer de l'atteinte de ces objectifs si tous ne paient pas d'impôt? C'est le cas de ceux dont le revenu est trop bas et qui sont sans capital et de ceux qui ont un revenu ou un capital très élevé, mais qui, grâce aux exonérations de toutes sortes et aux conseils judicieux de fiscalistes, parviennent à déjouer les percepteurs. Au Canada, en 1987, comme le notait le ministre des Finances de l'époque, Michael Wilson, 1 830 citoyens dont le revenu était supérieur à 100 000 \$ n'ont payé aucun impôt sur le revenu; et 23 % de ceux dont le revenu excédait ce montant ont été imposés à un taux inférieur à 15 %, soit le taux d'imposition moyen des Canadiens les plus pauvres à cette époque. Nous savons aussi qu'au Québec, à l'heure actuelle, 4 contribuables sur 10 sont exemptés de l'impôt provincial sur le revenu.

Toutefois, le fait de ne pas payer d'impôt sur le revenu ne signifie nullement qu'aucun impôt n'est payé, car la complexité de la structure fiscale et la diversification des prélèvements tissent autour du citoyen une toile d'araignée de laquelle il ne parvient pas à s'échapper totalement. Tous ceux dont le revenu est très élevé paient donc des impôts sous une forme ou une autre, mais trop souvent dans une proportion moindre qu'ils le devraient en toute équité. Il en va de même pour les moins nantis; on ne parviendra pas à leur éviter totalement la taxation.

Il n'existe pas encore de solution parfaite à ce problème permanent. Pour tenter de concilier les trois objectifs, les gouvernements recourent à la technique du balancier. Tantôt, compte tenu de la conjoncture d'ensemble, ils choisiront de favoriser des groupes cibles, tantôt ils auront un préjugé

favorable pour d'autres. Ainsi, ce qui, une année, apparaît équitable aux yeux de certains contribuables le sera moins ou plus du tout l'année suivante. La lecture des discours du budget d'un gouvernement sur une certaine période nous convainc rapidement de la réalité du recours à la pratique du balancier. Il ne saurait en être autrement dans un système où la clientèle des partis est très diversifiée et où l'optimisation du soutien électoral sert de principe directeur aux politiques publiques. Cependant, cette façon d'appliquer une politique de financement a, à long terme, des effets pervers : elle accentue les écarts entre les objectifs.

### ■ Des outils de prélèvement, non de correction

L'objet de la politique économique, on l'a vu, est de corriger les déséquilibres du marché<sup>1</sup>. Le secteur public ne crée pas de richesse à proprement parler. Il peut cependant stimuler la création de la richesse et il est capable de la redistribuer. Pour adoucir l'impact négatif d'une récession ou pour soutenir une économie lente à redémarrer, les gouvernements recourent à leur capacité d'intervention et utilisent les instruments à leur disposition : l'imposition et la dépense. Si les programmes de dépenses publiques sont bien adaptés pour ce faire, l'imposition n'est pas conçue à cette fin, comme l'a si bien dit Lauré<sup>2</sup>. Parmi les méthodes d'intervention fiscales, certaines provoquent l'effet contraire à celui qui est recherché. Par exemple, l'instauration d'un droit de douane visant à protéger l'industrie domestique de la concurrence étrangère risque d'avoir un rendement financier nul, puisque ce droit menace les importations, source importante de revenus. Une situation identique prévaut en ce qui a trait à l'impôt sur le capital : à trop forte dose, il décourage l'investissement. Quant à l'imposition des bénéfiques, elle encourage les entreprises qui perdent de l'argent au détriment de celles qui sont productives. Par contre, on sait maintenant que l'impôt et les cotisations sociales ont peu d'effet sur l'incitation au travail et à l'effort<sup>3</sup>.

---

1. Xavier Greffe, *Comprendre la politique économique*, Paris, Economica, 1993, p. 7.

2. Maurice Lauré, *Science fiscale*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 37-42.

3. Voir Douglas J. McCready, *The Canadian Public Sector*, Toronto, Butterworths, 1984, p. 225.

## ■ Un instrument lent

La fiscalité (sauf dans le cas de certaines taxes indirectes) est un instrument «lent» pour deux raisons. Premièrement, les choix fiscaux avant d'être mis en œuvre doivent recevoir l'autorisation du législateur en raison du principe introduit, depuis fort longtemps déjà, par la Grande Charte de 1215 : pas d'impôt sans consentement. Cela signifie donc que toute nouvelle mesure fiscale doit faire l'objet d'une modification à la loi de l'impôt, ce qui entraîne des délais parfois longs selon le niveau de débat suscité par certaines propositions. Il arrive même que, pour la modification de certains impôts, les gouvernements doivent passer par une consultation très large, allant, parfois, jusqu'à rédiger un livre blanc pour tester l'opinion publique. Deuxièmement, les mesures fiscales ne créent pas l'économie. Plus encore, elles agissent sur les structures économiques plutôt que sur l'évolution économique, et leur action s'exerce principalement au chapitre des exemptions. De plus, une fois les motifs de leur établissement disparus, ces exemptions sont difficiles à retirer.

Devant les limites évidentes de l'interventionnisme fiscal, d'aucuns pourraient mettre en doute la pertinence d'en vérifier l'efficacité. La réponse à cela est qu'il faut se pencher sur le rendement des politiques fiscales parce qu'elles provoquent des débats fréquents, qu'elles distinguent les gouvernements entre eux et qu'elles ont certainement des effets tangibles, ne serait-ce que sur le plan de l'allocation des ressources, du développement de l'économie et de la redistribution de la richesse même si ces effets ne sont pas ceux escomptés.

## ■ L'allocation des ressources

L'importance de la dette accumulée par l'ensemble des administrations canadiennes ainsi que les déficits récurrents de plusieurs gouvernements laissent planer de sérieux doutes sur la capacité des politiques de financement à générer les fonds nécessaires aux activités de l'État. À l'heure actuelle, la dette nette combinée de toutes les administrations est de l'ordre de presque 800 milliards de dollars, soit à peu près l'équivalent de 60 % de la valeur totale du produit intérieur brut. Cela constitue une nette amélioration comparativement à la décennie précédente où les deux chiffres étaient équivalents. On a même, à l'époque, soutenu dans certains milieux que, toutes proportions gardées, cette situation était la pire de tous les pays industrialisés. Le rétablissement dont le Canada bénéficie aujourd'hui est certainement attribuable aux politiques de financement public mises en œuvre par les diverses administrations.

Ces fluctuations ne sont pas des phénomènes nouveaux et extraordinaires. Le Canada a connu plusieurs périodes où les finances publiques furent largement déficitaires. Des événements majeurs comme les guerres mondiales et la crise économique de 1929 ont eu de graves répercussions, à moyen et à long terme, sur l'équilibre des budgets publics. Cependant, ces moments plus difficiles furent toujours suivis de périodes de grande prospérité. Ce fut le cas notamment au cours des décennies 1960 et 1970, pendant lesquelles l'ensemble des administrations publiques ont enregistré des surplus financiers. Depuis les années 1980, la situation est différente : les déséquilibres budgétaires sont persistants et croissants. On ne peut déceimment en imputer la faute aux seules politiques de financement de l'État. Le Canada par exemple, sous la gouverne des conservateurs de Bryan Mulroney, a connu à quelques reprises un surplus en matière de budget de fonctionnement. Ce sont les dépenses au titre du service de la dette qui créaient à elles seules le déficit de l'ensemble des dépenses.

Les déficits et la dette accumulée ne sont pas aux yeux de tous un signe du mauvais rendement des politiques de finances publiques. Bien que certains, comme Frederick Hayek, Jacques Rueff ou Milton Friedman, pour n'en nommer que quelques-uns, voient là une situation catastrophique, d'autres, notamment ceux qui adhèrent aux théories keynésiennes, justifient la création de déficits au nom de l'interventionnisme. Ceux-ci seraient plus enclins à minimiser l'importance de ces indicateurs que sont les déficits et la dette. Ce débat entre des écoles de pensée dont le point de vue est diamétralement opposé laisse entendre que le résultat brut de l'efficacité d'allocation des ressources de la politique fiscale doit être pondéré par d'autres facteurs comme le degré d'interventionnisme des gouvernements et le rendement de l'économie.

## ■ Le développement de l'économie

Une économie qui progresse de façon stable est une économie où le taux de chômage est en accord avec le taux de plein emploi, où le produit intérieur brut augmente à un rythme soutenu et où le taux d'inflation est le plus bas possible. Si, en général, les économistes s'entendent depuis longtemps pour accepter une inflation d'au plus 2 % et une croissance réelle d'au moins 5,5 %, le taux de plein emploi, pour sa part, a tendance à reculer avec les années. En effet, le taux de chômage, de 3 % qu'il était jadis, est devenu

tolérable à 6% ou 7%<sup>4</sup>. Une rétrospective de ces indicateurs économiques, comme celle de J. Harvey Perry (1989), par exemple, révèle qu'effectivement le taux de chômage au Canada, qui était de 2,2% en 1947, s'est fixé au-dessus de la barre des 10% dans les années 1980. Pendant ce temps, la croissance réelle en dollars constants (1971) a fluctué énormément de la période d'après-guerre jusqu'à aujourd'hui, tout en ne dépassant jamais le plafond de 9,4% atteint en 1955. Enfin, la cible de 2% d'inflation a rarement été atteinte au cours de la même période.

Les politiques de financement se sont-elles bien acquittées de leur mission économique? Les données statistiques incitent à penser qu'il en est tout autrement. Cependant, comme dans le cas précédent, il serait hasardeux et téméraire de vouloir tirer des conclusions définitives. Peut-être le rendez-vous manqué entre ces politiques et l'économie doit-il être porté au compte de la faible capacité de l'impôt comme outil de développement économique.

## ■ La redistribution de la richesse

Si la politique fiscale contribuait efficacement à redistribuer la richesse, des changements significatifs seraient observables sur une longue période. Mais tel ne semble pas être le cas. L'effet redistributif des politiques de revenus publics mises en place à ce jour reste pour le moins douteux. Aux États-Unis, par exemple, on a observé que, sur une période de trente ans, la part du revenu après impôt des 15% des contribuables les plus riches n'avait pas diminué<sup>5</sup>. Ces riches contribuables accaparaient, en 1952, 30% de l'ensemble des revenus après impôt, part qui, en 1981, a grimpé jusqu'à 35%. Les plus riches d'entre les riches n'ont nullement été touchés par les impôts dits redistributifs. Selon toute vraisemblance, la redistribution a été surtout profitable à des contribuables légèrement moins fortunés, mais dont les revenus se situent encore bien au-dessus de la moyenne américaine.

---

4. Pour comprendre la signification réelle du niveau de tolérance à l'égard du chômage, il faut tenir compte de ce que les économistes nomment le NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*), considéré comme le seuil critique à partir duquel l'inflation s'empare de l'économie. Autrement dit, un taux de plein emploi égal à 0% de chômage serait désastreux pour l'économie soumise à une inflation galopante.

5. Voir à ce propos Joseph A. Pechman, *The Rich, the Poor and the Taxes They Pay*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 22-25 ainsi que Jack Nickson Jr., *Economics and Social Choice*, New York, McGraw-Hill, 1971, p. 179.

Le peu de succès obtenu par les politiques de redistribution de la richesse ne s'explique pas par l'apparente progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers au cours de cette même période. Pechman a constaté que le taux effectif de l'impôt sur le revenu des contribuables les plus fortunés est passé de 33 % en 1952 à 30 % en 1981, soit une baisse réelle de 3 %. La différence a été répercutée sur la catégorie suivante de contribuables. Cette dernière a en effet son taux d'imposition croître, soit de 20 % à 23 %.

On a vécu la même chose au Canada. De 1961 à 1992, selon les données de l'Institut Fraser, les contribuables canadiens les plus fortunés ont vu leur part du revenu total avant impôt croître de 53,60 % à 57,58 %. Pendant ce temps, la classe moyenne canadienne voyait sa part fléchir en passant de 35,60 % à 33,20 %, alors que la part des plus pauvres passait de 10,80 % du revenu à 9,22 %. Il ressort de ces chiffres que sur une période de trente ans, en dépit d'un recours accru à l'impôt progressif sur le revenu, la distribution des revenus ne s'est pas améliorée. On comprend mieux ces résultats lorsque l'on constate, pour les mêmes années, que la distribution du fardeau de l'impôt progressif sur le revenu des individus s'est alourdie pour les classes inférieure et moyenne, passant de 2,7 % à 4,2 %, dans le premier cas, et de 29,5 % à 30,1 % dans le second cas. Par contre, l'imposition de la classe supérieure s'est allégée, passant de 67,8 % à 65,7 %.

Cependant, considérées dans son ensemble, les politiques de financement de l'État affichent des résultats différents. En effet, tous prélèvements confondus, le fardeau des plus pauvres a fléchi, passant de 8,5 % à 5,8 %. Tandis que celui de la classe moyenne s'est accru, de 30,6 % à 31,4 %, tout comme celui de la couche supérieure, qui est passé de 60,9 % à 62,8 %. Or, si dans l'ensemble du Canada les efforts de redistribution de la richesse ne semblent pas avoir donné les résultats escomptés, on ne peut raisonnablement en faire porter le blâme aux seules politiques de financement. Tout au plus pouvons-nous avancer que l'instrument n'a pu afficher un rendement supérieur à sa capacité réelle en raison des limites de l'interventionnisme. Il faut plutôt imputer cela aux contradictions du système fiscal. Maurice Baslé propose une explication intéressante à l'érosion de la progressivité de l'impôt sur le revenu ; il écrit : « Cependant, pour des raisons de rendement, la généralisation de l'imposition directe sur les revenus s'accompagne souvent d'une taxation sur les revenus moyens ou même moyens inférieurs, ce qui limite alors le caractère redistributif du système fiscal<sup>6</sup>. »

6. Maurice Baslé, *Systèmes fiscaux*, Paris, Dalloz, 1989, p. 83.

## ■ Le remède : la réforme de la politique fiscale

Efficace ou non, selon le point de vue que l'on adopte, le système de financement de l'État est périodiquement l'objet d'un projet de réforme. On invoque la plupart du temps la nécessité de corriger les défauts majeurs ainsi que les irritants du système et de la structure des impôts. Ce besoin se fait ironiquement sentir bien souvent à l'occasion d'un changement de gouvernement. On comprend que les partis politiques ne conçoivent pas le rôle de l'État de la même manière et n'aient pas les mêmes préoccupations en matière de taxation, puisqu'en principe leurs bases électorales sont différentes.

Au Canada, le dernier grand projet de réforme de la fiscalité en date, mis en œuvre par le gouvernement progressiste-conservateur élu en 1984, était clairement une tentative de rompre avec la tradition interventionniste de l'ère Trudeau. Le ministre des Finances de l'époque, Michael H. Wilson, écrivait : « Des raisons impérieuses militent en faveur d'une réforme de la fiscalité au Canada. Celle-ci est injuste à maints égards. Elle réduit la capacité de croissance et de création d'emplois du Canada. Elle devient une source de recettes de moins en moins fiable. » Étant donné l'idéologie économique de son parti, on sentait nettement dans ses propos un souci de donner plus de marge de manœuvre aux forces du marché ; une telle orientation s'opposait à celle des gouvernements libéraux précédents. Par contre, le ministre libéral Edgar Benson, par exemple, soutenait lors de la première tentative sérieuse de réforme de la fiscalité au Canada, celle de 1971, que : « Les besoins financiers des gouvernements fédéral et provinciaux, qui ont d'importants et d'utiles projets à réaliser, sont si grands que nous ne pouvons maintenant nous permettre de réduire l'ensemble des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations. » Certains ont soutenu que l'objectif premier du gouvernement fédéral d'alors était de faire en sorte que l'impôt sur le revenu devienne la principale source de financement du gouvernement, cet impôt étant perçu comme plus équitable et plus juste par les contribuables<sup>7</sup>.

Le projet de loi déposé par Benson était, toutefois, une version largement édulcorée de la proposition de réforme recommandée par la commission Carter dont s'était inspiré le ministre. Bien plus, la timidité de la réforme Benson cadrait mal avec la volonté exprimée par le gouvernement Trudeau dès le début de son mandat. Doern, Maslove et Prince nous ont expliqué dans leur ouvrage que les éventuels perdants de la réforme, notamment la

7. Voir à ce sujet G. Bruce Doern, Allan M. Maslove et Michael J. Prince, *Public Budgeting in Canada, Politics, Economics and Management*, Ottawa, Carleton University Press, 1991.

grande industrie minière et les gouvernements provinciaux, investirent le processus de consultation mis en place à la suite du dépôt du projet de réforme et réussirent à infléchir la volonté du ministre.

Une décennie plus tard, en novembre 1981, les mêmes libéraux et le ministre Allan MacEachen revinrent à la charge. Ils s'attaquèrent alors à trois problèmes précis : le coût et l'efficacité douteuse des exemptions fiscales, le handicap que constituait pour les producteurs canadiens la taxe en vigueur sur les produits manufacturés au Canada et l'impôt sur les gains en capital vu comme trop avantageux pour les contribuables fortunés. Le gouvernement proposa alors de réduire les exemptions fiscales accordées aux particuliers et d'accompagner cette mesure d'une diminution du taux marginal d'imposition des entreprises. Allan MacEachen escomptait bien, par là, récupérer un surplus qui aiderait à combler le déficit budgétaire. Cette tentative de réforme, menée sous le couvert du secret de la préparation budgétaire, a suscité un tel tollé que le gouvernement Trudeau a été forcé de faire machine arrière.

Il faudra attendre le projet de réforme Wilson pour que l'on puisse assister à des changements significatifs dans la politique fiscale du gouvernement fédéral. Ce projet, contrairement aux précédents, va bénéficier d'un climat favorable. En effet, depuis un certain nombre d'années déjà, la réforme de la fiscalité est inscrite au programme des sociétés industrialisées. Les déficits chroniques et les dettes accumulées par le secteur public de ces pays ont rendu incontournable la révision des systèmes d'impôt. Les projets américains et britanniques, surtout, vont fournir toute la crédibilité nécessaire à la réforme canadienne.

Le projet de réforme du gouvernement Mulroney voulait donc remédier aux principaux maux du système fiscal par une action comportant deux volets. Premièrement, réduire le nombre de taux d'imposition sur le revenu des particuliers et des entreprises (il n'en subsiste plus maintenant que trois : 17 %, 26 % et 29 %) et convertir les exemptions fiscales en crédits d'impôt. Deuxièmement, remplacer la taxe de vente sur les produits manufacturés par une taxe sur la valeur ajoutée : la TPS.

Le succès du projet Wilson aura indéniablement été plus grand que les tentatives libérales qui, en fait, ont avorté. En plus de s'inscrire dans un contexte extrêmement favorable, cette réforme a réussi là où les autres ont échoué parce qu'elle était socialement et psychologiquement désirée. Le succès d'une réforme fiscale tient, en effet, beaucoup à la façon dont on prend en compte la psychologie particulière du contribuable. Maurice Lauré notait à ce propos : « On ne peut aboutir à une réforme fiscale que par la restauration du civisme et en se livrant à une préparation psychologique

des contribuables<sup>8</sup>. » Les gouvernements retiennent généralement cette leçon. Par exemple, le projet Benson a été précédé de la commission Carter, le projet MacEachen était déjà annoncé dans le discours du budget de 1981 et celui de Wilson, dans les discours de 1985 et de 1986. Cependant, toute préparation psychologique, aussi pertinente qu'elle puisse être, doit se faire avec beaucoup de doigté et de sens politique. L'introduction de la TPS, l'un des volets de la réforme Wilson, est un exemple probant de la résistance psychologique des contribuables. On se rappellera que les contribuables canadiens ont mis du temps à accepter cette modification de la taxe de vente.

La réussite d'un projet de réforme du financement de l'État n'est pas une garantie pour autant de l'efficacité des politiques fiscales; ce sont là deux choses différentes. On peut très bien changer l'ensemble de la fiscalité sans qu'en bout de piste les politiques obtiennent de meilleurs résultats. Comme on l'a vu, les projets de réforme doivent s'inscrire dans une volonté déterminée d'être efficaces et non pas loger uniquement à l'enseigne du changement idéologique.

Tout comme le vin dont parle John Saul<sup>9</sup>, les politiques de financement public des sociétés modernes et industrialisées ont été fortement « enrichies » par des fonctions additionnelles, au point de s'être éloignées au fil des ans de leur nature première et, de ce fait, de causer des maux de tête permanents tant aux autorités gouvernementales qu'aux contribuables. Au point, aussi, où l'on a perdu de vue la finalité première de la politique fiscale et qu'en mesurer le rendement devient une tâche extrêmement difficile.

Aujourd'hui, nous sommes très loin du temps où l'impôt et les autres sources de revenus n'étaient que des outils de financement des administrations publiques, sans plus. À présent, les gouvernements se servent des taxes et des impôts pour « façonner » la société. L'impôt est devenu un instrument tant économique que social. La conséquence de l'élargissement des fonctions de la politique fiscale, par exemple, est que celle-ci sert de lieu d'affrontement entre divers acteurs dont les intérêts sont, le plus souvent, en opposition. Les luttes de pouvoir et d'influence pour la satisfaction de la diversité des intérêts qui s'y font jour et qui, le plus souvent, sont, répétons-le, contradictoires ne se livrent pas toujours à visière levée. Qui plus est, le jeu est

---

8. Maurice Lauré, *op. cit.*, 1956.

9. John Saul, *Les bâtards de Voltaire*, Paris, Payot, 1993, p. 339.

rarement d'égle force. Si les moyens d'action de certains des intervenants sont plutôt faibles, en revanche d'autres disposent de leviers très puissants pour faire entendre leur point de vue.

Les gouvernements arbitrent ces conflits avec « les moyens du bord », en ce sens que les outils dont ils disposent sont plutôt limités. Il faut voir également que ces moyens ne sont nullement exempts des préjugés que véhicule l'autorité gouvernementale elle-même. Il n'est alors pas étonnant de constater que les politiques fiscales – assimilables qu'elles sont à un perpétuel exercice d'équilibre – sont toujours ressenties comme insatisfaisantes et peu efficaces par l'un ou l'autre des groupes de la société. Comprendre les politiques de financement de l'État, quel que soit le palier administratif concerné, passe donc, avant tout, par la reconnaissance des forces agissantes de la société, de leurs intérêts et de leurs stratégies.

Mais il n'est pas que les tiraillements nés d'intérêts opposés qui dressent des embûches dans le processus d'élaboration de ces politiques. Que l'économie s'essouffle, et la marge de manœuvre des décideurs se rétrécit comme une peau de chagrin et devient quasi inexistante à certains moments.

Par ailleurs, en dépit des efforts de rationalisation, le besoin pécuniaire des gouvernements ne cesse de croître, en raison principalement de la dette nationale qui atteint des sommets vertigineux. Et alors que s'alourdit le fardeau fiscal des citoyens, du fait de cette dette, la capacité contributive de ces derniers s'affaiblit. Finalement, la pression fiscale est telle pour le contribuable qu'elle engendre chez lui des comportements préjudiciables à la santé financière de l'État, comportements qui nous conduisent à soutenir que la résistance à l'impôt peut également être un moyen d'expression politique.

Dans l'introduction de son recueil de textes sur la politique fiscale au *xxi<sup>e</sup>* siècle, Herbert Stein (1998) écrit que l'impôt est l'une des rares choses dont on soit assuré qu'elles vont subsister. Au cours des prochaines décennies, bien des objets disparaîtront avec l'évolution de nos habitudes, mais la fiscalité demeurera. Elle devra cependant s'adapter à toute une série de phénomènes propres aux sociétés industrielles et dont on ne voit encore que la pointe de l'iceberg. Ce sont, notamment, le vieillissement de la population, la mobilité des capitaux, des entreprises et de la main-d'œuvre, le développement technologique et le bouleversement des valeurs sociales.

Dans cette perspective, trouver les ressources pour le financement des programmes publics et les rendre véritablement efficaces sont les nouveaux défis permanents des gouvernements.



## Bibliographie sélective

- ARDANT, Gabriel (1965). *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, Sevpen.
- ARDANT, Gabriel (1971). *Histoire de l'impôt*, Paris, A. Fayard.
- ARDANT, Gabriel (1976). *Histoire financière de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Gallimard.
- AUBERGER, Philippe (1984). *L'allergie fiscale*, Paris, Calmann-Lévy.
- AUERBACH, Alan Jackson (1997). *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge, MIT Press.
- BASLÉ, Maurice (1989). *Systèmes fiscaux*, Paris, Dalloz.
- BAUCHE, Gilles (1993). *Budget de crise ou crise du budget*, Paris, Hatier, coll. «Optiques Économie».
- BAWLY, Dan (1982). *The Subterranean Economy*, New York et Montréal, McGraw-Hill.
- BAZIADOLY, Sophie (2001). *Les finances publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- BECK, Bernard et Georges VEDEL (1984). *Études de finances publiques*, Paris, Economica.
- BÉLANGER, Gérard (1988). *Croissance du secteur public et fédéralisme: perspective économique*, Montréal, Agence d'ARC, 1988.
- BELTRAME, Pierre (1975). *Les systèmes fiscaux*, Paris, Presses universitaires de France.
- BERNARD, André (1992). *Politique et gestion des finances publiques, Québec et Canada*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 470 p.
- BERNARD, Yolande et Samek JANOWSKI (1997). *Vocabulaire de la gestion des finances publiques*, Ottawa, Direction de la terminologie et de la normalisation, Travaux publics et services gouvernementaux Canada.
- BERTONI, Pascale (1995). *Les politiques fiscales sous la Cinquième République: discours et pratiques 1958 et 1991*, Paris, L'Harmattan.
- BONNEY, Richard (1996). *Systèmes économiques et finances publiques*, Paris, Presses universitaires de France.

- BOUVIER, Jean et Jacques WOLFF (1973). *Deux siècles de fiscalité française, XIX-XX<sup>e</sup> siècles : histoire, économie, politique*, Paris, Mouton.
- BOUVIER, Michel, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE (1993). *Finances publiques*, Paris, LGDJ.
- BREMS, Hans (1983). *Fiscal Theory: Government Inflation and Growth*, Lexington, Mass. et Toronto, Lexington Books.
- BRENNAN, H. Geoffrey et James McGill BUCHANAN (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Angleterre, Cambridge University Press.
- BRENNER, Reuven (1990). *Debt, Deficits and the Government's Expenditures*, Montréal, Université de Montréal, Département de sciences économiques.
- BRIE, Christian de et Pierre CHARPENTIER (1973). *L'inégalité par l'impôt*, Paris, Éditions du Seuil.
- BRURON, Jacques (1991). *Le contrôle fiscal*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- BUCHANAN, James McGill et Robert D. TOLLISON (1972). *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- BUCHANAN, James McGill et Robert D. TOLLISON (1984). *The Theory of Public Choice - II*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- CADIET, Loïc et Érik NEVEU (1986). *Regards sur la fraude fiscale*, Paris, Economica.
- CANADA. Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (1981). *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Ottawa, Chambre des communes.
- CLOSETS, François de (1992). *Tant et plus! Comment se gaspille notre argent*, Paris, B. Grasset et Éditions du Seuil.
- COGAN, John F., Timothy J. MURIS et Allen SCHICK (1994). *The Budget Puzzle: Understanding Federal Spending*, Stanford, Stanford University Press.
- COMBY, Joseph et Vincent RENARD (1985). *L'impôt foncier*, Paris, Presses universitaires de France.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000). *La politique fiscale dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes.
- COOK, Rupert et Joan MOUNT (1993). *Données statistiques canadiennes : comment interpréter l'information*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- CROS, Robert (1994). *Finances publiques : institutions et mécanismes économiques*, Paris, Éditions Cujas.
- DAFFLON, Bernard et Luc WEBER (1984). *Le financement du secteur public : analyse microéconomique*, Paris, Presses universitaires de France.
- DELMAS, Philippe (1991). *Le maître des horloges, Modernité de l'action publique*, Paris, Éditions Odile Jacob.

- DESSERT, Daniel (1984). *Argent, pouvoir et société au grand siècle*, Paris, A. Fayard.
- DOBELL, Peter C. (1994). « Le Parlement et le processus budgétaire : comment arriver à contrôler vraiment les dépenses publiques », *Le Gouvernement parlementaire*, n° 45, janvier, p. 5-17.
- DOERN, G. Bruce, Allan M. MASLOVE et Michael J. PRINCE (1991). *Public Budgeting in Canada. Politics, Economics and Management*, Ottawa, Carleton University Press.
- DOMINGUE, Richard-Philippe et Michelle SALVAIL (1996). *La gestion et le contrôle des finances publiques au Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.
- DRAKOS, Georges E. (1973). *Finances publiques*, Sherbrooke, Centre d'études en économie coopérative.
- DUBERGÉ, Jean (1990). *Les Français face à l'impôt*, Paris, LGDJ.
- DUFOUR, Christian et Jacques-Yves THERRIEN (1995). « L'évolution des dépenses publiques au Canada », *Télescope*, vol. 2, n° 2, juin, 8 p.
- DUVERGER, Maurice (1984). *Finances publiques*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France.
- DYMOND, A. Christopher, Robert J. REID et Michael A. CURRAN (1981). *Income Tax Administration, Avoidance and Evasion*, Toronto, Butterworths.
- EUZÉBY, Alain et Marie-Luise HERSCHTEL (1990). *Finances publiques : une approche économique*, Paris, Dunod.
- EWART, John Douglas (1986). *Criminal Fraud*, Toronto, Carswell.
- FAVIER, Jean (1971). *Finance et fiscalité au bas Moyen Âge*, Paris, Société d'édition d'enseignement supérieur.
- FLUET, Claude (1987). *Fraude fiscale et offre de travail au noir*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département des sciences économiques.
- FRIEDMAN, Milton et Walter W. HELLER (1969). *Politique monétaire ou politique fiscale*, Paris, Mame.
- GAGNON, Jean-Marie et Nabil KHOURY (1982). *Traité de gestion financière*, Chicoutimi, Gaëtan Morin.
- GARNEAU, Raymond (1971). « La réforme de l'administration financière au Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 14, n° 2, p. 256-270.
- GAUDEMET, Paul-Marie et Joël MOLINIER (1992). *Finances publiques*, 2 tomes, Paris, Montchrestien.
- GAUTHIER, Gilles (1982). *Gestion des dépenses publiques fédérales*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.
- GAUTHIER, Gilles (1985). *Les dépenses publiques fédérales. Partie I: La croissance*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.
- GAUTHIER, Gilles (1985). *Les dépenses publiques fédérale. Partie II: Le contrôle*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

- GILLESPIE, W. Irwin (1991). *Tax, Borrow and Spend: Financial Federal Spending in Canada 1867-1990*, Ottawa, Carleton University Press.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1986). *La gestion des finances gouvernementales, description générale*, 2<sup>e</sup> éd., rev. et augm., Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- GRANDGUILLAUME, Nicolas (1996). *Théorie générale de la bureaucratie*, Paris, Economica.
- GREFFE, Xavier (1993). *Comprendre la politique économique*, Paris, Economica.
- GUIGOU, Jean-Louis et Jean-Marc LEGRAND (1983). *Fiscalité foncière: analyse comparée des pays de l'OCDE*, Paris, Economica.
- GWARTNEY, James D., Randall HOLCOMBE et Robert LAWSON (2000). *Taille de l'État et richesse des nations*, Montréal, Institut économique de Montréal.
- HARRIS, André et Allain GUILLOUX (1988). *C'est la lutte fiscale: une nouvelle lutte des classes*, Paris, A. Fayard.
- HARTLE, Douglas G. (1982). *The Revenue Budget Process of the Government of Canada: Description, Appraisal and Proposals*, Toronto, Canadian Tax Foundation, n° 67.
- HARTLE, Douglas G. (1988). *The Expenditure Budget Process of the Government of Canada: A Public Choice – Rent Seeking Perspective*, Toronto, Canadian Tax Foundation, n° 81.
- HERBER, Bernard P. (1983). *Modern Public Finance*, 5<sup>e</sup> éd., Homewood, Ill., Irwin.
- HINCKER, François (1971). *Les Français devant l'impôt sous l'ancien régime*, Paris, Flammarion.
- HOCKET, Jean-Claude (1987). *Le Roi, le marchand et le sel*, Lille, Presses universitaires de Lille.
- HOCKLEY, Graham Charles (1992). *Fiscal Policy: Introduction*, Londres, Routledge.
- HORRY, Isabella, Filip PALDA et Michael WALKER (1994). *Tax Facts 9*, Vancouver, The Fraser Institute.
- HORRY, Isabella et Michael WALKER (1994). *Government Spending Facts 2*, Vancouver, The Fraser Institute.
- HYMAN, David N. (1993). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Fort Worth, Texas, Dryden Press.
- INNES, William (1987). *Tax Evasion in Canada*, Toronto, Carswell.
- KOPITS, George et Steven A. SYMANSKY (1998). *Fiscal Policy Rules*, Washington, International Monetary Fund.
- KRASNICK, Mark (1986). *Le fédéralisme fiscal*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.
- LAFAY, Gérard (1997). *Comprendre la mondialisation*, Paris, Economica.

- LAFERRÈRE, Armand (1998). *Les finances publiques*, Paris, Le Fallois.
- LAFERRÈRE, Armand (2000). *Finances publiques*, Paris, La Documentation française.
- LAFFER, Arthur (1981). *L'ellipse ou la loi des rendements décroissants*, Bruxelles, Institutum Europaeum.
- LAMBERT, Thierry (1988). *Contrôle fiscal: principes et pratiques*, Paris, Economica.
- LARMOLETTE, Thierry et Patrick RASSAT (1997). *Stratégie fiscale internationale*, Paris, Maxima.
- LAUFENBERGER, Henry (1959). *Histoire de l'impôt*, Paris, Presses universitaires de France.
- LAURÉ, Maurice (1965). *Traité de politique fiscale*, Paris, Presses universitaires de France.
- LAURÉ, Maurice (1993). *Science fiscale*, Paris, Presses universitaires de France.
- LAVIGNE, Stéphane (1991). *Contributions indirectes et monopoles fiscaux*, Paris, Presses universitaires de France.
- LÉVINE, Pierre (1988). *La lutte contre l'évasion fiscale de caractère international en l'absence et en présence de conventions internationales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- LEWIS, Alan (1982). *The Psychology of Taxation*, New York, St. Martin's Press.
- LEWIS, William Arthur (1971). *La théorie de la croissance économique*, Paris, Payot.
- LORD, Guy, Paul SINGER et Jacques SASSEVILLE (1988). *Les principes de l'imposition du revenu au Canada*, Montréal, Thémis.
- LOWENTHAL, Paul (1993). *Économie et finances publiques: principes et pratiques*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael.
- MAKIN, John H. (1972). *Theory of Economic Policy*, Hinsdale, Ill., Dryden Press.
- MARGAIRAZ, André (1987). *La fraude fiscale et ses succédanés: comment on échappe à l'impôt*, 3<sup>e</sup> éd., Blonay, Suisse, A. Margairaz.
- MARGAIRAZ, André et Roger MERKLI (1985). *La fuite devant l'impôt et les contrôles du fisc*, Lausanne, Imprimerie Vaudoise.
- MARTIN, Jean-Pierre (1951). *Les finances de guerre du Canada*, Paris, A. Colin.
- MARTINEZ, Jean-Claude (1990). *La fraude fiscale*, Paris, Presses universitaires de France.
- MASLOVE, Allan M. (1973). *L'incidence des impôts au Canada*, Ottawa, Information Canada, Conseil économique du Canada.
- MATHIEU, Jean-Luc (1997). *La maîtrise des finances publiques*, Paris, Flammarion.
- MATHIEU, Jean-Luc (1999). *La politique fiscale*, Paris, Economica.
- MATOUK, Jean (1987). *Le socialisme libéral*, Paris, Albin Michel.
- MATTHIEU, Robert et Jean MONTALDO (1990). *Le racket fiscal*, Paris, Albin Michel.

- McCREADY, Douglas J. (1984). *The Canadian Public Sector*, Toronto, Butterworths.
- McQUAIG, Linda (1987). *La part du lion*, Montréal, Éditions du Roseau.
- MEHL, Lucien et Pierre BELTRAME (1984). *Science et technique fiscales*, Paris, Presses universitaires de France.
- MERAUD, Jacques (1994). *La dépense publique en France : évolution sur trente ans et comparaison internationale*, Paris, France, Section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, Direction des journaux officiels.
- MICHAUD, Patrick J., Philippe DEROUIN et Michel SAILLANT (1982). *Prévention, contrôle et répression de l'évasion fiscale*, Paris, Technique et documentation.
- MIGUÉ, Jean-Luc (1985). *L'économiste et la chose publique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- MINC, Alain (1987). *La machine égalitaire*, Paris, Grasset.
- MONNIER, Jean-Marie (1998). *Les prélèvements obligatoires*, Paris, Economica.
- MUSGRAVE, Richard A. et Peggy B. MUSGRAVE (1984). *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- MUSGRAVE, Richard A. (1986). *Public Finance in a Democratic Society*, vol. 1, Oxford, Harvester.
- MUSGRAVE, Richard A. (1969). *Fiscal Systems*, New Haven, Conn., Yale University Press.
- NATIONS UNIES (1982). *L'administration et les finances publiques au service du développement : deuxième étude de l'évolution et des tendances 1977-1979*, New York, Nations Unies, Département de la coopération technique pour le développement.
- NATIONS UNIES (1991). *Gestion des finances publiques dans les pays les moins avancés*, New York, Nations Unies, Département de la coopération technique pour le développement.
- NEUER, Jean-Jacques (1986). *Fraude fiscale internationale et répression*, Paris, Presses universitaires de France.
- NEURISSE, André (1978). *Histoire de l'impôt*, Paris, Presses universitaires de France.
- NISKANEN, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- NISKANEN, William A. (1973). *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America*, Londres, The Institute of Economic Affairs.
- NGAOSYVATHN, Pheuiphanh (1980). *Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1993). «Quelques mesures en vue d'améliorer la qualité des dépenses publiques», *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 54, décembre, p. 35-49.

- Organisation de coopération et de développement économiques (1994). *Finances publiques et politique budgétaire*, Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1995). *L'étude de l'OCDE: fiscalité, emploi et chômage*, Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1998). *Concurrence fiscale dommageable: un problème mondial*, Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1999). *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2002). *OCDE en chiffres: statistiques sur les pays membres*, Paris, OCDE, 1988-2002.
- OXLEY, Howard et John P. MARTIN (1992). «L'évolution des finances publiques des principaux pays industrialisés au cours des années 1980», *Problèmes économiques*, n° 2263, 19 février, p. 9-17.
- PAQUET, Gilles et Jean-Pierre VOYER (1993). *La crise des finances publiques et le désengagement de l'État*, Montréal, Association des économistes québécois.
- PAQUETTE, Pierre et Mario SECCARECCIA (1993). *Les pièges de l'austérité: dette nationale et prospérité économique: alternative à l'orthodoxie*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal et Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- PARENTEAU, Roland (dir.) (1992). *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- PEACOCK, Alan et Francesco FORTE (1981). *The Political Economy of Taxation*, Oxford, Blackwell.
- PEACOCK, Alan et Jack WISEMAN (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, National Bureau of Economic Research.
- PECHMAN, Joseph (1986). *The Rich, the Poor, and the Taxes They Pay*, Boulder, Westview.
- PERCEBOIS, Jacques (1991). *Économie des finances publiques*. Paris, Armand Colin.
- PERCEBOIS, Jacques, Jacques ABEN et Alain EUZÉBY (1995). *Dictionnaire de finances publiques*, Paris, Armand Colin.
- PERRY, John Harvey (1989). *A Fiscal History of Canada*, Toronto, The Canadian Tax Foundation.
- PERRY, John Harvey (1990). *Taxation in Canada*, 5<sup>e</sup> éd., Toronto, The Canadian Tax Foundation.
- PERSSON, Tortsten et Guido Enrico TABELLINI (1994). *Monetary and Fiscal Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- PETERS, B. Guy (1989). *The Politics of Bureaucracy*, 3<sup>e</sup> éd., New York, Longman.
- PETERS, B. Guy (1991). *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*, Cambridge, Blackwell.

- PETERSON, Paul E. (1995). *The Price of Federalism*, Washington, Brookings Institution.
- PHILIP, Loïc (1991). *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica.
- PHILIP, Loïc (1995). *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, Economica.
- QUÉBEC. Ministère des Finances (1996). «Sommet sur l'économie et l'emploi», dans *L'évolution des finances publiques au Québec, au Canada et dans les pays de l'OCDE*, Québec.
- RAYNAULD, Jacques, Yvan STRINGER et Jacques PELLETIER (1988). *Problèmes et politiques économiques*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- RICARDO, David (1971). *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Flammarion.
- RIVOLI, Jean (1965). *Vive l'impôt*, Paris, Éditions du Seuil.
- ROSANVALLON, Pierre (1983). *L'économie souterraine*, Paris, École nationale d'administration.
- SALIN, Pascal (1985). *L'arbitraire fiscal*, Paris, Robert Laffont.
- SARGENT, J.H. (1986) *Les politiques budgétaire et monétaire*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.
- SCHMIDT, Jean (1992). *Les principes fondamentaux du droit fiscal*, Paris, Dalloz.
- SHOME, Parthasarathi (1995). *Tax Policy Handbook*, Washington, International Monetary Fund.
- STEIN, Herbert (1988). *Tax Policy in the Twenty-First Century*, New York, John Wiley and Sons.
- STERDYNIAK, Henri *et al.* (1991). *Vers une fiscalité européenne*, Paris, Economica.
- STEWART, Michael (1969). *Keynes*, Paris, Éditions du Seuil.
- STIGLITZ, Joseph E. (1989). *Economics of the Public Sector*, 2<sup>e</sup> éd., New York, W.W. Norton.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003). *Quand le capitalisme perd la tête*, Paris, Fayard.
- STONE, Alan et Edward J. HARPAM (1982). *The Political Economy of Public Policy*, Beverly Hills, Sage.
- STURM, Jan-Egbert (1998). *Public Capital Expenditure in OECD Countries*, Hants, Edward Elgar.
- TADDEI, Bruno (1974). *La fraude fiscale*, Paris, Librairies techniques.
- TELFORD, Hamish (1999). *The Federal Spending Power in Canada*, Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations.
- TELLIER, Geneviève, Jean CRÊTE et Louis-M. IMBEAU (1997). *Les dépenses publiques et la mesure de leur croissance réelle*, Sainte-Foy, Université Laval, Laboratoire d'études politiques.

- TISSOT, Henri et Antonio BERLIRI (1976). *Les impôts*, Paris, Robert Laffont.
- TOULOUSE, Jean-Baptiste (1987). *Finances publiques et politiques publiques*, Paris, Economica.
- TREMBLAY, Pierre P. (1973). *Le partage fiscal et le pouvoir de dépenser au Canada*, Montréal, Université du Québec à Montréal, mémoire de maîtrise non publié.
- TREMBLAY, Pierre P. (1990). «Tel État, telle fiscalité», *Revue québécoise de science politique*, n° 17, hiver, p. 30-58.
- TREMBLAY, Pierre P. (dir.) (1997). *L'État administrateur: modes et émergences*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- TREMBLAY, Pierre P. (1998). *La politique fiscale: à la recherche d'un compromis*, 2<sup>e</sup> éd., Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- TREMBLAY, Pierre P. et Guy LACHAPPELLE (1996). *Le contribuable: héros ou malfaiteur?* Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- TREMBLAY, Rodrigue (1982). *Économie et finances publiques*, Montréal, Guérin.
- UNIVERSITÉ DE CLERMOND-FERRAND. Faculté des sciences économiques (1980). *Fiscalité: perspectives contemporaines*, Paris, Cujas.
- VALLÉE, Annie (2000). *Les systèmes fiscaux*, Paris, Éditions du Seuil.
- VERNAY, Alain (1968). *Les paradis fiscaux*, Paris, Éditions du Seuil.
- WALLE, Dominique van de et Kimberly NEAD (1995). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- WEBER, Luc (1988). *L'État, acteur économique*, Paris, Economica.
- WEBLEY, Paul (1991). *Tax Evasion: An Experimental Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WILSON, Thomas Arthur et Douglas Peter DUNGAN (1992). *Fiscal Policy in Canada: An Appraisal*, Toronto, Canadian Tax Foundation.
- WROBEL, Marion G. (1993). *Règles financières pour le contrôle du gouvernement*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.



## **Sélection de mesures fiscales annoncées dans les discours du budget au Québec entre 1961 et 1994, par ordre chronologique décroissant**

N.B. La liste qui suit a été compilée à des fins d'illustration et le libellé des mesures a pu parfois être modifié. Le lecteur désireux de saisir la portée complète et précise de ces mesures a tout avantage à consulter les documents originaux.

**André Bourbeau (PLQ)**

---

Discours du budget du 12 mai 1994

- Réduction de l'impôt pour ceux dont l'impôt à payer est inférieur à 10 000 \$.
- Hausse de la déduction à la source à compter du 1<sup>er</sup> juillet. Au cours des six premiers mois de l'année de calendrier, l'ajustement à la baisse des déductions à la source sera doublé.
- Taux unique de la taxe de vente à 6,5 % et ristourne sur la taxe de vente sur une maison de moins de 200 000 \$.
- Nouveau crédit d'impôt remboursable jusqu'à concurrence de 75 % des dépenses admissibles.
- Exonération financière accordée aux parents par l'Office de services de garde à l'enfance de 17,60 \$ par jour.
- Soutien additionnel pour les familles ayant deux enfants ou plus. Majoration du crédit d'impôt pour enfant à charge.
- Nouveau crédit remboursable au titre de frais d'adoption égal à 20 % des premiers 5 000 \$ de dépenses engagées à cette fin.
- Maintien de l'universalité du crédit d'impôt pour toutes les personnes âgées du Québec.
- Exclusion de la pension de sécurité de la vieillesse du revenu assujéti à la contribution au Fonds des services de santé (FSS).

- Crédit d'impôt remboursable pour emplois familiaux mis à la disposition des personnes de 65 ans et plus.
- Crédit d'impôt pour les adultes hébergeant leurs parents, dès la première année d'imposition.
- Autorisation accordée aux personnes âgées de reporter le paiement de leur impôt foncier jusqu'au moment de la vente de leur maison.
- Prolongation du programme de crédits d'impôt remboursables pour la formation de 20 % et 40 % pour les entreprises.
- Prolongation du programme des crédits d'impôt majorés pour la R-D.
- Hausse à 100 000 000 \$ du maximum des contributions recueillies par le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec donnant droit au plein crédit d'impôt.
- Prolongation du programme de l'aide fiscale à l'exploitation minière (d'un an).
- Cotisations versées à un fonds de restauration des sites miniers.
- Élimination du droit à la déduction accordée aux petites entreprises pour les grandes sociétés privées.

### Gérard D. Lévesque (PLQ)

#### Discours du budget du 20 mai 1993

- Restriction du Régime d'épargne-actions aux entreprises dont l'actif est inférieur à 250 M\$.
- Du 2 mars 1993 au 1<sup>er</sup> mars 1995, le crédit d'impôt pour les actions «A» du Fonds ne sera applicable qu'à une tranche de 75 M\$ d'actions par année.
- Prolongation du crédit d'impôt bonifié et plafonnement à 65 % des salaires versés aux chercheurs.
- Imposition de certaines primes d'assurance payées par les employeurs.
- Frais de repas et de divertissement déductibles à 50 %.
- Élimination de la déduction pour emploi.
- Déductions pour cotisations à l'assurance-chômage et au Régime de rentes du Québec. Celles pour dons de charité sont transformées en crédits d'impôt au taux de 20 %.
- La taxe minimale sur le capital est portée de 125 \$ à 250 \$.
- Instauration d'une surtaxe à l'impôt sur le revenu pour les contribuables à revenus supérieurs.
- Impôt minimum haussé de 16 à 20 % dès la présente année fiscale.

**Gérard D. Lévesque (PLQ)**

## Discours du budget du 14 mai 1992

- Indexation du régime fiscal et des allocations; donc, hausse de 2 %.
- Frais de déménagement pour une personne malade ou sa famille dorénavant admissibles au crédit d'impôt de 20 %.
- Hausse de la déduction pour frais de garde à 3 000 \$ et 5 000 \$ selon l'âge des enfants.
- Cessation de l'imposition des allocations familiales fédérales intégrées dans la nouvelle prestation fédérale.
- Nouveau crédit d'impôt pour les adultes avec parents à charge et âgés de 70 ans et plus.
- Admissibilité des conjoints de fait au crédit pour personnes mariées.
- La taxe de vente sur les services et les immeubles est ramenée de 8 % à 4 %.
- Les taux d'imposition de revenu actif des corporations sont augmentés de 2 points de pourcentage.
- Les entreprises auront un remboursement atteignant 80 % de la TVQ payée sur leurs achats.
- Réduction de taxes de 17 % à 11,28 % pour le domaine culturel.
- À compter du 1<sup>er</sup> juillet 1992, compensation aux municipalités pour l'abolition des droits sur les divertissements.
- Aide fiscale aux initiatives de partenariat. Les travailleurs ne paieront aucun impôt sur les premiers 6 000 \$ versés par un régime d'intéressement au cours d'une période de 5 ans. Pour les PME, un crédit d'impôt de 15 % des montants versés par le régime d'intéressement est accordé.
- Crédit d'impôt remboursable à la formation. Les taux sont haussés à 40 % et 20 % jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1993 et cela se poursuit jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1995.
- Changements aux en-lieux de taxes foncières des entreprises de télécommunication, de câblodistribution et de gaz.

**Gérard D. Lévesque (PLQ)**

## Discours du budget du 2 mai 1991

- Capital de risque : 50 % de réduction entre 1 milliard et 2,5 milliards; 75 % entre 250 M\$ et 1 milliard; 75 % entre 50 M\$ et 250 M\$.
- Déduction fiscale de 50 % aux particuliers qui achètent des débentures convertibles émises par des corporations ayant un actif de moins de 250 M\$; quand l'actif est de 250 M\$ et plus et de moins de 1 milliard la déduction est de 25 %.

- Relèvement de 25 points de pourcentage des taux de déduction pour placement dans une Société de placements dans l'entreprise québécoise (SPEQ).
- Les PME de moins de 25 M\$ d'actif auront droit à un crédit d'impôt remboursable lorsqu'elles émettront du capital de risque à l'intention d'une institution financière.
- Ajustement au crédit d'impôt remboursable pour les coûts de la main-d'œuvre engagés dans la production cinématographique et télévisuelle.
- Déduction de 125 % pour les coopératives ayant un actif de moins de 25 M\$.
- Déduction aux particuliers à l'égard des 250 M\$ de parts permanentes émises; le taux de déduction est de 50 % et le montant maximal passe de 5 000 \$ à 6 000 \$. Donc, extension de l'appui aux caisses Desjardins.
- Les nouveaux centres de recherche sont admissibles au crédit de 40 %. Ce crédit est accordé aux centres universitaires et aux entreprises qui font effectuer de la recherche par un centre public.
- La déduction de base pour les SPEQ est augmentée, passant de 100 % à 125 %, et la déduction accordée aux régions est portée à 150 %.
- Par l'achat d'actions accréditives, les particuliers peuvent bénéficier de déductions fiscales de 133 1/3 % des frais d'exploration souterraine et de 166 2/3 % des frais d'exploration en surface.
- Le crédit d'impôt pour frais médicaux sera élargi de manière à inclure des frais de préposés à temps partiel à domicile. Les avantages sociaux donnés par les entreprises sont non imposables et les travaux sont déductibles à 100 %.
- Le taux des employeurs au FSS, les taux d'imposition sur le revenu ainsi que les taux de la taxe sur le capital sont relevés dès le 1<sup>er</sup> septembre 1991.
- Réduction rétroactive de la taxe de vente de 9 % à 8 %. Le crédit de la taxe de vente du Québec qui a été instauré au cours de l'année sera haussé de 90 \$ à 120 \$.
- Dès le 1<sup>er</sup> juillet 1991, le taux de la taxe sur la bière sera relevé de 3,4 cents par bouteille; pour les autres boissons alcooliques, le taux sera augmenté de 20 cents le litre.
- À compter de minuit de ce jour, augmentation du taux de la taxe sur les cigarettes de un cent par cigarette.
- À compter de minuit de ce jour, la taxe sur l'essence et le carburant diesel sera augmentée de 2 cents le litre. Pour les régions éloignées l'augmentation sera de un cent le litre; elle sera de 1,5 cent le litre dans certaines régions données.

- Les frais de garantie aux organismes publics et aux sociétés d'État seront perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992 et seront équivalents à 0,5 %.

### Gérard D. Lévesque (PLQ)

Discours du budget du 26 avril 1990

- Le crédit d'impôt remboursable à l'égard des dépenses de formation pour leurs employés est établi à 40 % pour le PME et à 20 % pour les grandes entreprises
- Indexation au taux de 4,8 % en 1991 des crédits d'impôt personnels.
- Dès l'année d'imposition 1990, le plafond des taxes foncières admissibles au remboursement d'impôts fonciers sera porté à 1 150 \$ et à 1 205 \$ en 1991.
- La surtaxe sur les impôts et taxes applicables aux entreprises est porté à 15 % à compter de minuit de ce jour.
- À compter de minuit de ce jour, la taxe sur les cigarettes est augmentée de 25 cents le paquet de 25 et de 15 cents additionnels le 1<sup>er</sup> janvier 1991. Les boissons alcooliques : 15 cents de plus sur le litre de bière et 30 cents sur le litre de vin.

### Gérard D. Lévesque (PLQ)

Discours du budget du 16 mai 1989

- Amortissement accéléré de 100 % pour les actifs intangibles.
- La collecte de fonds pour la R-D, réalisée par l'intermédiaire d'une société à capital de risque, aura droit aux avantages fiscaux sans devoir être cotée en bourse.
- Exemption de la taxe de vente sur le matériel roulant.
- Crédit d'impôt remboursable de 40 % pour les projets mobilisateurs.
- Déduction additionnelle de 25 % pour l'actionnaire d'une SPEQ.
- Le taux de la surtaxe sur les entreprises sera haussé de 4,75 points de pourcentage, portant celle-ci à 12 % ; le taux pour le FSS passera de 3,22 % à 3,36 % ; le taux général de la taxe sur le capital passera de 0,48 % à 0,5 %.
- Nouveau crédit égal à 20 % des frais raisonnables de transport, de déplacement et de logement pour soins de santé spécialisés en région éloignée.
- Exemption de la taxe de vente pour les boissons alcoolisées à base de bleuets.
- Prolongation des déductions additionnelles à l'exploitation minière.

**Gérard D. Lévesque (PLQ)**

Discours du budget du 12 mai 1988

- Les exemptions personnelles seront transformées en crédits d'impôt en utilisant un taux de conversion de 20 %. La déduction automatique est égale à 6 % du revenu d'emploi et comporte un maximum de 750 \$.
- Les 16 paliers actuels seront ramenés à 5 et l'ancienne déduction de 3 % de l'impôt à payer sera intégrée à la nouvelle échelle.
- Abolition complète de la récupération des allocations familiales versées par le Québec.
- Les personnes âgées ont droit à une exemption de 2 200 \$ et à une déduction de 100 \$ pour le revenu de retraite. Nouveau crédit d'impôt de base de 440 \$ et de revenu de retraite de 200 \$.
- Bonification de la réduction d'impôt et du remboursement d'impôts fonciers.
- Hausse de 66 2/3 % de la déduction additionnelle pour productions cinématographiques québécoises.
- Le plafond de 5 500 \$ de la déduction RÉA (Régime d'épargne-actions) est éliminé à compter de 1988. Le plafond de 10 % du revenu est maintenu.
- Élimination graduelle sur cinq ans de la taxe spéciale pour les raffineurs de pétrole et introduction d'un nouveau crédit à l'investissement.
- Réduction additionnelle de 50 % ou de 100 % lorsqu'une émission de titres de RÉA ou un placement admissible d'une SPEQ auront pour but de financer de la R-D.
- Déduction additionnelle de 25 % pour tout investissement effectué par un particulier dans une SPEQ régionale.

**Gérard D. Lévesque (PLQ)**

Discours du budget du 30 avril 1987

- Le crédit d'impôt de 10 % sur les salaires versés en 1983 est maintenant augmenté à 20 % à minuit de ce jour et sera réservé aux corporations; congé fiscal de l'impôt sur le revenu de 24 mois à l'intention des chercheurs étrangers de haut calibre.
- Crédit d'impôt porté de 20 % à 40 % pour les salaires versés par les corporations en R-D en milieu universitaire.
- Déduction additionnelle de 33 1/3 % à l'égard de la totalité des dépenses de R-D effectuées au Québec par un particulier.

- Réduction d'impôt pour les familles à faibles et moyens revenus.
- Non-récupération des allocations familiales pour le troisième enfant.
- Réduction moyenne de plus de 10 % de la taxe de vente sur les primes d'assurance automobile. La taxe de vente au détail sur les primes est diminuée à 5 % à minuit de ce jour.
- Taxation des boissons alcooliques. À minuit ce soir les droits imposés aux détaillants seront réduits, de 13,4 % à 9 %, sauf pour les tavernes.
- Abolition de la taxe additionnelle de 2 \$ sur les vidéocassettes vierges qui s'ajoutait à la taxe de vente générale.
- La partie de droit sur les paris mutuels est portée à 13 100 00 \$ et indexée au taux d'inflation.

---

**Gérard D. Lévesque (PLQ)**

Discours du budget du 1<sup>er</sup> mai 1986

- Déduction de 25 % du montant d'achat d'actions par les employés de sociétés qui ont accès au RÉA ou à la SPEQ.
- Les corporations et les coopératives constituées à partir de minuit ce jour seront exonérées de l'impôt sur les profits et de la taxe sur le capital des entreprises pour leurs trois premières années d'imposition.
- Surtaxes sur les entreprises.
- Réduction de la taxe sur les carburants à compter de minuit de ce jour.
- Uniformisation de la taxation des diverses formes d'énergie.
- Ajustements à la fiscalité relative à la capitalisation des entreprises.
- Exemption à vie des premiers 500 000 \$ de gains en capital.
- Élimination de la déduction relative aux inventaires.

---

**Gérard D. Lévesque (PLQ)**

Discours du budget du 18 décembre 1985

- Les taux marginaux d'imposition seront abaissés à partir d'un revenu imposable de 17 360 \$. Le taux marginal sera réduit de 33 % à 28 % au 1<sup>er</sup> janvier 1986.
- Le taux de la taxe sur les carburants sera abaissé de 30 % à 20 % dans les régions périphériques à compter de minuit de ce jour.
- Exemption de la taxe de vente sur les primes d'assurance-vie individuelle, maladie ou accidents payées après minuit de ce jour.
- En régions désignées, les titulaires d'un permis pour véhicule de taxi ne pourront plus bénéficier du crédit d'impôt de 500 \$.

- Le taux de l'impôt minimum de remplacement québécois sera de 14 %, soit la moitié du taux marginal maximum imposé en 1986.
- L'exemption de base applicable aux fiducies correspondra au seuil de revenu imposable à partir duquel l'impôt est calculé au taux marginal de 14 %, soit 577 \$, et ce, dès 1986.

### Yves Duhaime (PQ)

#### Discours du budget du 23 avril 1985

- L'exemption personnelle de base et l'exemption de personne mariée sont harmonisées. L'exemption pour personne mariée est augmentée, passant de 3 960 \$ à 4 560 \$.
- Instauration d'une nouvelle exemption pour enfants à charge. Pour l'année d'imposition 1986, l'exemption sera de 1 870 \$ pour les enfants de 21 ans et moins et de 1 370 \$ pour les autres enfants à charge.
- Les allocations familiales fédérales deviennent taxables.
- L'exemption en raison de l'âge sera maintenue que pour les personnes à la retraite, mais elle cessera d'être indexée.
- Une exemption spéciale sera créée pour les célibataires vivant seuls. Cette exemption sera de 590 \$ en 1987 et de 820 \$ en 1988.
- Un crédit de taxes à la consommation sera institué. Ce crédit sera, en 1986, de 67 \$ par adulte et de 22 \$ par enfant à charge.
- Le taux de la déduction pour frais reliés à l'emploi sera doublé à 6 % en 1986. Les salariés profiteront de la déduction à partir d'un salaire de 8 333 \$ au lieu de 16 666 \$. Le maximum de 500 \$ sera maintenu en 1986, mais augmenté à 600 \$ en 1987 et à 750 \$ en 1988.
- La déduction maximale pour frais de garde d'enfants sera portée de 2 000 \$ à 3 510 \$ dès le 1<sup>er</sup> janvier 1986. Pour les enfants d'âge scolaire la déduction sera légèrement réduite, de 2 000 \$ à 1 750 \$. Les enfants de 12 ans et plus cesseront de donner droit à cette déduction.
- La déduction forfaitaire de 100 \$ pour dons de charité sera réitérée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986.
- À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986, la table d'imposition du Québec sera modifiée. Les taux marginaux d'imposition seront abaissés à partir de 17 360 \$ de revenu imposable. Le taux marginal maximum sera réduit de 33 % à 30 % en 1986, et de 30 % à 28 % pour 1987.
- Abolition des droits successoraux pour toutes les successions ouvertes à compter de minuit ce soir. Abolition de l'impôt sur les dons.
- Instauration, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986, d'un impôt minimum sur le revenu des particuliers, par le biais d'une limite au cumul des abris ou avantages fiscaux de toutes sortes, équivalant à 40 % du revenu net modifié. Tous les contribuables qui réclameront 20 000 \$ ou plus de tels abris fiscaux seront soumis à cette limite.

- Avantage fiscal équivalent à celui du Régime d'épargne-actions du Québec pour les sociétés de placements dans l'entreprise québécoise (SPEQ). Les SODEQ qui seront des corporations privées pourront avoir accès aux SPEQ. Par contre, le crédit d'impôt de 25 %, jusqu'à maintenant accordé aux actionnaires des SODEQ, est aboli.
- À partir de l'année d'imposition, la déduction annuelle admissible pour les actions de corporations ayant un actif supérieur à 1 000 000 000 \$ sera plafonnée à 1 000 \$ par contribuable, correspondant à 2 000 \$ d'achat d'actions. Pour les actions de corporations dont l'actif est compris entre 25 000 000 \$ et 1 000 000 000 \$, le taux de la déduction sera ramené de 100 % à 75 %. Pour les actions de corporations dont l'actif est inférieur à 25 000 000 \$, le taux de la déduction passera de 150 % à 100 %. La déduction sera plafonnée à 10 000 \$ plutôt qu'à 20 000 \$.
- Élimination de la taxe sur le capital, élimination de l'impôt sur le revenu et élimination des contributions des employeurs au Fonds des services de santé pour les institutions financières et autres organismes situés dans un centre financier international. Les employés d'un centre financier n'ayant pas résidé au Canada avant d'y travailler seront exemptés de l'impôt sur le revenu pour leurs allocations jusqu'à un maximum de 50 % du salaire, et ce, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1986.
- Réduction et restructuration des droits miniers; les taux qui varient seront maintenant fixés à un taux unique de 18 %. L'exemption de base de 250 000 \$ sera transformée en un crédit de 90 000 \$ reportable sur les années ultérieures.
- L'allocation additionnelle de 66 2/3 % pour les frais d'exploration engagés au Québec, qui devait prendre fin le 31 décembre 1985, sera reconduite pour une période de deux ans à l'égard de frais engagés par une personne qui n'a pas de revenus d'exploitation minière.
- Les personnes dont l'activité agricole constitue la principale source de revenu ne paieront pas de taxe sur le capital sur leurs premiers 300 000 \$ de capital versé, sauf une taxe minimale de 50 \$.
- Introduction d'un programme de remboursement de taxes foncières pour producteurs forestiers, qui correspondra à 85 % des taxes foncières sur les actifs productifs. En contrepartie, les producteurs forestiers n'ont plus droit aux deux exemptions précitées.
- À compter de minuit de ce jour, le taux de la taxe sur les tabacs sera porté de 55 % à 60 %.
- Abolition de la taxe de vente sur le gaz naturel. Exemptions sur les chaussures et les vêtements de même que sur les meubles.

- Les primes d'assurance seront dès minuit de ce jour assujetties à la taxe. La partie représentant l'épargne sera exemptée. Les autres biens qui y sont assujettis sont la nourriture pour animaux d'appartement, la vente et la location de films et de cassettes vidéo, la monnaie et les timbres de collectionneurs, de même que les arbres, arbustes et autres plans d'ornement.
- Abolition du péage sur les traversiers gouvernementaux qui assurent le service aux îles du Saint-Laurent, soit l'île aux Coudres et l'île aux Grues. Les frais pour l'obtention des laissez-passer annuels seront abolis sur les autres bateaux exploités par la Société des traversiers du Québec, à partir de minuit de ce jour.

### Jacques Parizeau (PQ)

#### Discours du budget du 22 mai 1984

- Abolition avant la fin de 1985 du péage sur les autoroutes. D'ici là, le taux est fixé à 0,50 \$ mais à 0,25 \$ aux heures de pointe.
- Réduction de la taxe sur l'essence et le diesel de 40 à 30 %.  
Donc, -4 cents du litre.
- Toute corporation faisant le raffinage du pétrole au Québec paiera une taxe additionnelle égale à 2 % de son capital versé. Les règles actuelles de report de déduction continueront de s'appliquer.
- À compter de minuit de ce jour, tout agriculteur pourra faire don à ses enfants de biens agricoles, sans être assujetti à l'impôt sur les dons, jusqu'à concurrence de 300 000 \$.
- Les corporations contrôlées par un gouvernement pourront bénéficier des avantages du RÉA relatifs aux corporations en voie de développement.
- Création d'un régime d'investissement coopératif qui favorisera l'apport de nouveau capital permanent dans les coopératives et où les travailleurs auront un avantage fiscal comme pour les RÉA.
- Élargissement de la déduction d'impôt pour les Québécois travaillant à l'étranger.
- À minuit de ce jour, le taux de la taxe sur le tabac passe de 50 % à 55 %. Augmentation de 45 cent par cartouche de 200 cigarettes.
- Transfert d'actions entre générations. Chaque enfant qui hérite de telles actions bénéficie d'un crédit égal à la moitié des droits successoraux.
- Un particulier pourra déduire un montant à titre d'intérêt sur un emprunt pour l'achat d'une automobile pour fins personnelles et d'affaires. Le montant sera limité au moindre de 500 \$ ou 20 % des frais.
- Hausse des plafonds relatifs aux dépenses d'automobile admissibles.

- Particuliers et corporations ont maintenant droit aux mêmes crédits (10%) qu'une entreprise pour la recherche scientifique.
- La taxe de vente au détail est modifiée afin d'éliminer la double imposition pour les compagnies minières à l'occasion de l'achat au Québec de wagons et de pièces de rechange.
- Harmonisation fiscale avec la plupart des mesures fiscales du gouvernement du fédéral.

### Jacques Parizeau (PQ)

#### Discours du budget du 15 novembre 1983

- À minuit de ce jour, les tampons et serviettes hygiéniques sont exemptés de la taxe de vente au détail. Il en est de même des œuvres d'art achetées pour collection.
- Une taxe additionnelle de 2,00 \$ par vidéocassette vierge est ajoutée à la taxe générale à minuit ce soir.
- Le taux applicable aux exemptions personnelles est abaissé de 7,5 % à 5 %.
- Les actions privilégiées non rachetables mais convertibles en actions ordinaires seront admissibles au RÉA pour les corporations dont l'actif varie entre 2 M\$ et 25 M\$.
- Augmentation du crédit remboursable à une corporation pour pertes.
- Pour les dépenses de R-D effectuées à partir de demain, un crédit d'impôt remboursable sera créé, équivalant à 10 % de la masse salariale.
- Un salarié québécois qui travaille à l'étranger pour un employeur qui réside au Canada ou pour une filiale étrangère de cet employeur sera exonéré d'impôt sur ce revenu.
- Le matériel roulant sera exempté de la taxe de vente au détail.
- L'exemption dont disposent enfant et parent d'un défunt est portée pour les successions ouvertes à partir de ce soir à 100 000 \$; augmentation à 20 000 \$ de l'exemption des droits sur les legs à des tiers.
- La franchise de l'impôt sur les dons est de 5 000 \$ par bénéficiaire et l'exemption annuelle sur les dons effectués par une personne est de 25 000 \$. Les déductions pour biens agricoles sont augmentées.
- Crédit de 90 % pour dons aux futures fondations.
- Tout don à l'une ou l'autre des fondations réduira la somme des impôts sur le revenu et sur les successions d'un montant pouvant atteindre 150 % du montant du don.
- Un donateur peut déduire, dans le calcul de la valeur imposable d'un don à un particulier dans une année, un montant n'excédant pas 5 000 \$ et un maximum de 15 000 \$ à compter de l'année 1983.

- À compter de 1983, la déduction maximale qu'une personne peut faire dans le calcul de la valeur imposable de ses dons dans une année est haussée à 100 000 \$.
- À compter de 1983, le montant de 100 \$ sur lequel sont appliquées les limites de la déduction à l'égard des contributions politiques sera porté à 140 \$.
- Les fonds versés, après le 31 décembre 1982, dans un REEL (régime enregistré d'épargne-logement) ne sont plus admissibles en déduction dans le calcul du revenu d'un particulier.
- Les employés constitués en corporation après le jour du budget seront assujettis, à l'égard de leur revenu provenant d'une entreprise des services personnels, au taux d'imposition de 13 %.
- La déduction pour amortissement du coût en capital d'un film certifié canadien par le SÉC sera, à compter de 1984, ramené à 50 %. Il demeure à 100 % pour un produit québécois.

### Jacques Parizeau (PQ)

#### Discours du budget du 25 mai 1982

- Les exemptions personnelles seront indexées de 7,5 % le 1<sup>er</sup> janvier 1983.
- À minuit le soir du discours du budget et jusqu'au 31 mars 1983, le taux de la taxe de vente au détail est haussé temporairement (10 mois) pour être à 9 % ; la taxe sur les télécommunications sera à 9 %.
- Le taux de l'impôt sur le tabac passe de 45 % à 50 %.
- Hausse d'un point de pourcentage des droits sur le pari mutuel. À partir du soir du discours sur le budget.

### Jacques Parizeau (PQ)

#### Discours du budget du 10 mars 1981

- Au 1<sup>er</sup> janvier 1982, les exemptions personnelles feront l'objet d'une indexation supplémentaire de 7,5 %.
- La réduction générale de 3 % de l'impôt autrement payable, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1980, sera portée à 5 % le 1<sup>er</sup> janvier 1982.
- Une allocation de disponibilité tenant lieu de crédit d'impôt est instituée, et elle est déterminée selon le nombre d'enfants de moins de 6 ans, à compter de l'année d'imposition 1981.
- Le 1<sup>er</sup> avril 1981, le taux de la contribution de l'employeur est porté de 1,5 % à 3 % du salaire versé à un employé.
- Le 1<sup>er</sup> juillet 1981, le taux de la taxe sur le capital d'une corporation présentement assujettie à un taux de 0,30 % est porté à 0,45 % ; celui d'une banque ou autre institution financière sera de 0,90 %.

- Le 1<sup>er</sup> juillet 1981, le taux d'une corporation d'assurance-dépôts est réduit, passant de 12 % à 3 %.
- Réduction de l'impôt sur le revenu des corporations dès le 1<sup>er</sup> juillet 1981.
- À minuit le soir du budget, l'exemption actuelle concernant les meubles est élargie de façon à inclure une cuisinière et un réfrigérateur. Même mesure pour les chaussures.
- Le taux de l'impôt sur le tabac est porté à 45 % à minuit le soir du discours du budget.

### Jacques Parizeau (PQ)

#### Discours du budget du 25 mars 1980

- Le 1<sup>er</sup> janvier 1980, toutes les exemptions personnelles ont été relevées jusqu'à 12,5 %.
- Le 1<sup>er</sup> juillet prochain, tous les taux d'impôt du Québec sur le revenu seront réduits de 3 %.
- À minuit de ce jour, toute taxe de vente est abolie sur les textiles et sur tous les vêtements, lunette et casques de travail.
- Pour les héritiers en ligne directe, l'exemption personnelle est portée à 85 000 \$; pour la ligne collatérale et les tiers, elle sera de 15 000 \$.
- À minuit de ce jour, la structure de tous les taux de taxes sur le tabac est abolie. Elle est remplacée par un taux uniforme de 40 %.
- À minuit de ce jour, la taxe sur l'essence sera établie à 20 % du prix de vente au détail. La mesure vaut aussi pour le diesel, mais s'applique lorsqu'il dépassera l'équivalent de 5,5 cents le litre. Pour le transport ferroviaire et aérien, le taux demeure à 8 %.
- Augmentation, de 12 % à 13 %, ce soir à minuit, du taux d'impôt sur les profits de toutes les sociétés qui ne sont pas considérées comme des petites entreprises.

### Jacques Parizeau (PQ)

#### Discours du budget du 27 mars 1979

- À partir du 1<sup>er</sup> avril, les vêtements de moins de 500 \$, les chaussures de moins de 100 \$ et les textiles ne sont plus taxés au Québec.
- À minuit de ce jour, tous les ministères, les agences et les organismes financés par le gouvernement sont assujettis aux taxes à la consommation.
- Toute vente de bulbes, d'arbustes, d'arbres et d'autres plantes sera exemptée de taxe si faite par un cultivateur, un pépiniériste ou un horticulteur.

- Pour l'année 1980, le taux d'indexation sera à nouveau de 6 %, ce qui veut dire que les exemptions personnelles devraient augmenter de 12,36 %.
- À partir de l'année de l'imposition 1979, la déduction maximale admissible pour un régime enregistré de retraite sera de 5 500 \$.
- Le plafond imposé au coût en capital des automobiles est porté à un taux unique de 12 000 \$ ce soir; ceux du coût de location sont augmentés à 4 800 \$.
- Le montant pouvant être déduit pour frais de garde d'enfants est de 2 000 \$, jusqu'à un maximum de 6 000 \$.
- Les contributions à une association de salariés seront déductibles du revenu imposable à partir de 1979.
- Le taux de la taxe sur le capital versé par les compagnies inopérantes est à 0,3 %, sauf pour les banques, les compagnies de prêts ou de fiducie, dont le taux est 0,6 %. La taxe minimum est fixée à 100 \$ dans tous les cas.
- Un résident québécois qui achètera de nouvelles actions d'entreprises québécoises pourra déduire ces achats de son revenu.
- L'impôt foncier scolaire normalisé est aboli le 1<sup>er</sup> janvier 1980. L'assiette de l'imposition est élargie et la taxe d'affaires est laissée aux municipalités et est plafonnée à 50 % du taux global de taxation sur la base foncière et à 66 2/3 % dans différents cas.
- Les commissions scolaires percevront l'équivalent d'un demi-compte de taxes en appliquant un taux de 50 cents du 100 \$ d'évaluation sur la base de l'évaluation imposable de l'année 1977-1978, accrue de 10 %.

### Jacques Parizeau (PQ)

#### Discours du budget du 18 avril 1978

- L'exemption de personne mariée passe à 2 700 \$; la personne célibataire aura droit à une exemption totale de 3 700 \$.
- L'exemption d'un contribuable dont le conjoint n'a pas de revenus personnels substantiels est portée à 3 700 \$.
- L'exemption pour un enfant ou une autre personne à charge de 18 ans et plus passe à 900 \$. L'exemption en raison de l'âge passe à 1 500 \$. Pour une personne handicapée, la déduction est portée à 1 500 \$.
- L'exemption de base est à 3 600 \$.
- Les contributions des particuliers au financement des programmes de santé qui est en fait un impôt régressif sont supprimées. La contribution des employeurs demeure.

- La nouvelle table d'imposition comporte 21 paliers au lieu de 8. Le taux minimum d'imposition passera de 16 % à 13 % et le taux maximum à 33 %.
- Les frais fixes reliés à une automobile ne sont plus déductibles; les frais variables demeurent déductibles et sujets à un minimum de 75 \$ par mois.
- Le 1<sup>er</sup> janvier 1979, le nouveau régime d'imposition sera indexé. Et le taux d'indexation retenu pour 1979 est de 6 %.
- Le 1<sup>er</sup> janvier 1979, un crédit d'impôt foncier sera déductible de l'impôt et remboursable dans la mesure où il excède l'impôt à payer. Les taxes foncières maximales dont on tiendra compte seront de 1 000 \$.
- La taxe de vente de 8 % est, à partir de ce jour, supprimée sur toutes les chambres d'hôtel au Québec.
- La taxe sur le carburant est réduite à 3 cents pour les véhicules circulant hors route et utilisés dans les opérations minières.
- La taxe de vente applicable sur le prix des films, rubans magnétiques et magnétoscopiques, des enregistrements sur disques et autres est abolie immédiatement.
- Ce soir, à minuit, l'impôt sur les cigarettes passe de 0,8 cent à 1,08 cent par cigarette. Le taux de taxe sur les cigares et le tabac à pipe passe à 30 %.
- Le 1<sup>er</sup> juin prochain, un droit de 5 cents sera introduit sur les contenants non consignés de boissons gazeuses et de bière de moins de 16 onces et de 10 cents sur ceux de 16 onces et plus.
- Des droits sur les concours publicitaires et sur les appareils dits d'amusement seront perçus dorénavant.
- À minuit de ce jour sont exemptées de la taxe de vente au détail les ventes à des personnes handicapées de tout appareil conçu pour suppléer à une déficience physique.

### Jacques Parizeau (PQ)

#### Discours du budget du 12 avril 1977

- La redevance de 15 cents par 1 000 kWh d'électricité générée par les forces hydrauliques que les producteurs privés paient à l'État en redevance est désormais de 50 cents.
- Un nouveau système d'immatriculation des véhicules commerciaux fondé sur le poids total en charge plutôt que sur le poids net des véhicules entre en vigueur.
- Ce soir, une taxe sur la publicité est appliquée sur les services de télé-radiodiffusion fournis à des fins publicitaires.

- Tout acheteur de maison mobile résidentielle neuve est admissible à une exemption de taxe de vente sur la moitié du prix d'achat d'une telle maison.
- L'exemption de la taxe de vente visant les vêtements et les chaussures d'enfants est abolie à compter du 13 avril 1977. Tous les repas de 3,25 \$ et moins sont exemptés de la taxe.
- Le taux d'intérêt sur ce que les contribuables, travailleurs autonomes, doivent à l'État est porté à 10 % à compter du 1<sup>er</sup> mai 1977 et sera ajusté annuellement.
- À compter de 1978, les municipalités pourront lever un droit supplémentaire sur les plaques d'immatriculation des automobiles appartenant à leurs résidents et le taux sera de 30 % du droit payé à la province.
- Les municipalités en, 1978, pourront appliquer une surtaxe de 50 % de leur taux de taxation sur les terrains vacants desservis.
- Il y aura, à compter de 1978, une imposition des maisons mobiles qui s'apparentera à une véritable taxation foncière.

### Raymond Garneau (PLQ)

#### Discours du budget du 11 mai 1976

- Réaménagement de la taxe de vente en détail touchant les achats faits par les entreprises de transformation.
- Les placements faits par les compagnies de portefeuille seront traités de la même façon que ceux qui sont effectués directement par un individu.
- L'impôt successoral sera baissé d'une autre tranche de 20 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1977.
- Des droits au taux de 33 % seront applicables au montant de la contrepartie lors d'un transfert d'immeuble à une personne ne résidant pas au Canada.
- L'indemnité accordée aux entreprises qui sont chargées de percevoir les taxes à la consommation sera plafonnée, pour chaque année financière, à 1 000 \$ par mandataire.
- À minuit ce soir, l'impôt sur les cigarettes passe de 2/5 à 4/5 de cent par cigarette et l'impôt sur le prix de vente des cigarettes et du tabac passe de 20 % à 25 % pour le financement des Jeux olympiques.

**Raymond Garneau (PLQ)**

## Discours du budget du 17 avril 1975

- Augmentation de l'exemption pour personnes imposées comme célibataires de 1 500 \$ à 1 600 \$, pour les personnes mariées de 2 850 \$ à 3 500 \$. La limite de la déduction générale pour les frais engagés dans l'exercice d'un emploi passe de 150 \$ à 500 \$. Le taux actuel de 10 % sur la première tranche de 2 000 \$ de revenu imposable est aboli.
- Rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 1975 le revenu de dividendes d'entreprises canadiennes est englobé dans l'exemption de 1 000 \$, qui en 1974 ne s'est appliquée qu'aux revenus d'intérêts. Instauration d'un régime d'épargne-logement.
- Au 1<sup>er</sup> janvier 1975, les premiers 1 000 \$ d'une pension de retraite de compagnie seront exemptés d'imposition.
- Exemption de la taxe de vente sur la machinerie agricole et de la taxe sur les carburants utilisés pour l'exploitation de la ferme. Remboursement d'une partie de l'impôt foncier municipal et scolaire; régime particulier concernant les impôts sur la transmission des biens.
- Au 1<sup>er</sup> janvier 1976, l'impôt successoral sera abaissé d'une tranche de 20 %, portant ainsi la réduction totale à 60 % de l'impôt.
- Au 1<sup>er</sup> janvier 1975, il y aura augmentation de 10 000 \$ de l'exemption pour les dons faits au conjoint, la portant de 5 000 \$ à 15 000 \$; augmentation de 1 000 \$ de l'exemption pour les dons faits à un donataire autre que le conjoint, la portant ainsi de 2 000 \$ à 3 000 \$, avec un maximum de 15 000 \$.
- À partir de minuit de ce jour, l'exemption de la taxe de vente sur les menus articles est portée de 15 cents à 25 cents et l'exemption de la taxe sur les repas est augmentée à 2,00 \$.
- Une prime de 1/30 de 1 % sera imposée aux institutions financières sur tous les dépôts sujets à la garantie offerte par la Loi sur l'assurance-dépôts.
- Immatriculation des véhicules automobiles. Le taux actuel de 0,01 \$ la livre continue de s'appliquer sur les 3 000 premières livres, mais sera porté à 0,02 \$ entre 3 000 et 4 000 livres et à 0,03 \$ au-delà de 4 000 livres.
- L'achat de machinerie industrielle effectué entre le 19 avril 1972 et le 1<sup>er</sup> avril 1977 sera exempté de la taxe de vente au détail si la livraison en est faite à l'acheteur avant le 1<sup>er</sup> avril 1977.

- Réforme de la fiscalité minière. Nouvelle échelle variant de 15 % à 30 % des bénéficiaires miniers. Les frais d'exploration et de mise en valeur continueront d'être radiés au taux de 100 %.
- Les droits miniers ne seront plus déductibles pour les fins du calcul de l'assiette de l'impôt.
- Le statut fiscal privilégié des prospecteurs et des commanditaires en prospection est maintenu. La réduction de la taxe de vente en fonction des ventes faites à l'extérieur du Québec sera retirée aux compagnies minières.
- Libération de 0,15 \$ par 100 \$ d'évaluation du champ de l'impôt foncier scolaire au profit des municipalités. Le taux normalisé de l'impôt foncier scolaire est réduit à 1,05 \$ par 100 \$ d'évaluation à partir du 1<sup>er</sup> juillet. Cette baisse est appliquée aux compagnies situées à Montréal et à Québec.
- La totalité de l'impôt spécifique perçu en guise d'impôt foncier sur les compagnies distributrices de gaz ou exploitant un réseau de télécommunication sera remise aux municipalités. Majoration de la compensation versée aux municipalités en guise d'impôt foncier pour les municipalités, les cégeps, hôpitaux et centres d'accueil.

### Raymond Garneau (PLQ)

#### Discours du budget du 28 mars 1974

- Le 1<sup>er</sup> juillet 1974, le taux normalisé de l'impôt foncier scolaire est abaissé à 1,25 \$ du 100 \$ d'évaluation.
- Les allocations familiales, qui sont des crédits d'impôt remboursables, sont majorées et ne sont pas imposées.
- Le 1<sup>er</sup> janvier 1974, les exonérations d'impôt sur le revenu des particuliers seront portées de 2 500 \$ à 2 600 \$ pour les célibataires et de 5 000 \$ à 5 200 \$ pour les personnes mariées.
- Le 1<sup>er</sup> janvier 1974, le premier 250 \$ de revenu du conjoint d'un contribuable qui n'affecte pas les exemptions personnelles de ce dernier est doublé à 500 \$.
- Le 1<sup>er</sup> janvier 1973, les exonérations de base ont été relevées à 150 000 \$ pour les successions en ligne directe et à 10 000 \$ pour les autres; la majoration de 25 % a été abolie. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1974, une exonération additionnelle de 20 % à toutes les catégories d'héritiers a été faite. Le 1<sup>er</sup> janvier 1975, l'impôt successoral sera abaissé de 20 % encore.

**Raymond Garneau (PLQ)**

## Discours du budget du 29 mars 1973

- Les salariés peuvent maintenant déduire des dépenses telles qu'une allocation spéciale de 35 % du salaire, avec un maximum de 150 \$, pour l'achat d'outils, de vêtements spéciaux et pour d'autres dépenses liées au travail.
- La nouvelle loi accorde aux mères de famille qui travaillent hors du foyer une déduction pour les frais de garde d'enfants. Le privilège de l'étalement du revenu fut étendu l'an dernier à tous les contribuables dont les revenus fluctuent fortement d'une année à l'autre.
- Abolition de la taxe sur le transfert des valeurs mobilières, suspension pour une période de trois ans de la taxe de vente sur la machinerie industrielle et octroi de crédits d'impôt consentis en vertu de la Loi favorisant le développement industriel au moyen d'avantages fiscaux à certaines catégories d'industries manufacturières qui investissent au Québec. Ces crédits d'impôt portent sur 30 %, 50 % ou même 100 % des investissements selon les zones où ils sont effectués.
- L'exonération de 2 000 \$ pour les célibataires et de 4 000 \$ pour les personnes mariées sera portée à 2 500 \$ et à 5 000 \$ respectivement, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1973. Ceux qui gagneront moins de 2 500 \$ ou de 5 000 \$, selon qu'ils sont célibataires ou mariés, n'auront plus à payer de contribution au Régime d'assurance maladie.
- Le gain de capital censé être réalisé par un cultivateur qui, à son décès, laisse sa terre à ses enfants pour qu'eux-mêmes puissent la cultiver à leur tour sera exempté de l'impôt. Applicable au 1<sup>er</sup> janvier 1973.
- La Loi de l'impôt sur les dons sera amendée, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1973, en vue de porter de 25 000 \$ à 75 000 \$ l'exemption spéciale dont le cultivateur peut bénéficier une fois dans sa vie lorsqu'il fait don de sa terre à des fins agricoles à un ou plusieurs de ses enfants.
- Le 1<sup>er</sup> janvier, l'impôt successoral applicable à toutes les catégories d'héritiers sera abaissé de 20 % et cette réduction prendra la forme d'une détaxe.
- Le 1<sup>er</sup> avril 1973, l'exemption de la taxe de vente pour les petits achats sera portée de 0,10 \$ à 0,15 \$.
- Le 1<sup>er</sup> avril 1973, l'exemption de la taxe sur les repas sera portée de 1,24 \$ à 1,49 \$.

**Raymond Garneau (PLQ)**

## Discours du budget du 18 avril 1972

- Le 1<sup>er</sup> janvier 1972, les exemptions sont portées de 1 000 \$ à 1 500 \$ pour les célibataires et de 2 000 \$ à 2 850 \$ pour les personnes mariées, tout en maintenant pour les mêmes personnes les exonérations respectives de 2 000 \$ et de 4 000 \$.
- Le salarié pourra déduire les frais professionnels payés pour l'achat d'outils ou de vêtements spéciaux nécessaires à son travail, les frais de déménagement lorsqu'il doit changer le lieu de sa résidence en raison des exigences de son emploi et, dans le cas des mères de famille qui travaillent hors de leur foyer, les frais de garde d'enfants.
- 50 % des gains de capital seront ajoutés au revenu du contribuable, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une compagnie. Selon le même principe, 50 % des pertes de capital seront admises à la déduction. Toutefois, les gains provenant de loteries, comme ceux de Loto-Québec, sont exemptés de l'impôt.
- La machinerie industrielle ainsi que les meubles de bureau, les camions achetés entre minuit ce soir et le 31 mars 1975 seront exemptés de la taxe de vente de 8 %.
- La taxe sur le transfert des valeurs mobilières est abolie à minuit ce soir.
- L'exemption annuelle pour les dons faits au conjoint sera de 5 000 \$; pour les dons faits à d'autres personnes elle sera de 2 000 \$ avec maximum de 10 000 \$. Mesure rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 1972. Un cultivateur peut bénéficier d'une exemption spéciale de 25 000 \$.
- Une succession qui s'ouvre moins d'un an après une autre doit être réduite de 50 %, à condition que le emploi des biens transmis puisse être établi à la satisfaction du ministère du Revenu. Effet à minuit ce soir. Également ce soir, les biens meubles et les hypothèques situés au Québec laissés par un défunt domicilié hors du pays à un bénéficiaire hors du pays sont exemptés complètement. Notre impôt successoral sera réduit graduellement.
- Permission accordée aux municipalités de soumettre les centres hospitaliers et les centres d'accueil à l'impôt foncier municipal à raison de 35 \$ par lit pour les premiers et de 20 \$ par lit pour les seconds.
- L'impôt foncier scolaire sera réduit de 0,15 \$ par 100 \$ d'évaluation sur une période de cinq ans. Le 1<sup>er</sup> juillet 1972, le taux normalisé de l'impôt foncier scolaire sera abaissé à 1,35 \$.

**Raymond Garneau (PLQ)**

Discours du budget du 25 mars 1971

- L'imposition des véhicules de commerce sera calculée sur les poids bruts, c'est-à-dire le poids du véhicule lui-même et celui de sa charge. Cela s'inscrit dans le cadre d'une politique de contrôle du poids des véhicules lourds sur les routes du Québec, qui entraînera la réduction des taux actuels.
- À compter de leur exercice 1971, les municipalités pourront imposer les cégeps et les universités à raison de 25 \$ par élève, ce qui leur procurera un revenu supplémentaire d'environ 3 M\$ par année.

**Robert Bourassa (PLQ)**

Discours du budget du 18 juin 1970

- Remplacement du régime des exemptions par un régime de crédits d'impôt, lequel serait plus équitable.
- Crédit spécifique pour les mères de famille qui travaillent à l'extérieur du foyer.
- Autorisation donnée aux artistes et aux athlètes professionnels d'étaler leur revenu sur un certain nombre d'années.
- Amendements majeurs à l'impôt successoral en vue de le moderniser, en augmentant les exemptions et en établissant une échelle de taux plus réaliste.
- Amendements aux lois municipales en vue d'empêcher l'imposition d'une taxe spéciale sur les locataires.
- Permission accordée aux municipalités d'imposer les biens-fonds des universités et des cégeps. L'impôt foncier des universités et des cégeps sera fixé à 25 \$ par étudiant régulier. Il est partagé en parts égales par le gouvernement fédéral et la province.
- Le titulaire d'un permis paiera lui-même la commission de 0,50 \$ par permis versée à l'agent émetteur.

**Paul Dozois (UN)**

Discours du budget du 29 avril 1969

- La surtaxe temporaire imposée l'année dernière sera maintenue pour une autre année.
- Dans le cas des décès qui surviendront après minuit ce soir, toutes les successions en ligne directe de 75 000 \$ et moins seront exemptes de tout droit.

- Après minuit de ce soir, la valeur d'une rente provenant d'un fonds de pension ou d'épargne retraite approuvé aux fins de l'impôt ne sera pas incluse dans la masse successorale, jusqu'à concurrence de la rente achetée par les contributions permises par la Loi de l'impôt provincial sur le revenu.
- Amendement à la Loi sur l'impôt (la vente au détail), en vue de porter le minimum de 2,50 \$ que reçoivent les municipalités comme part de la taxe de vente à 5,00 \$ par tête à compter de 1969-1970.
- Chaque contribuable dont le revenu est supérieur à 4 000 \$, dans le cas d'une personne mariée, et à 2 000 \$ pour un célibataire verserait une contribution de 8/10 de 1 % de son revenu net avec maximum de 125 \$. Les employeurs contribueraient également 8/10 de 1 % de leur bordereau de paie.

### Paul Dozois (UN)

#### Discours du budget du 27 mars 1968

- Augmentation, à compter de minuit de ce jour, de la taxe sur l'essence et sur l'huile à moteur diesel. La retenue sur les carburants servant aux avions et aux moteurs stationnaires sera majorée de un cent le gallon et l'exemption actuellement consentie aux cultivateurs est maintenue.
- Augmentation, à compter de minuit de ce jour, de la taxe sur les tabacs, de 4/25 de cent par cigarette et augmentation proportionnelle de la taxe sur le tabac ouvré et les cigares.
- À minuit de ce jour, augmentation de 8 cents par gallon de bière du droit imposé aux brasseurs; majoration de 5 % du prix des spiritueux (à l'exclusion des vins) et de la bière importée.
- Augmentation, au cours de l'année, des droits d'immatriculation des véhicules automobiles, selon un nouveau tarif progressif.
- Majoration à 1/5 de 1 % du taux, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1968, de la taxe sur le capital des compagnies ordinaires.
- Imposition pour les années 1968-1969 d'une surtaxe temporaire de 6 % de l'impôt sur le revenu des particuliers.
- Les verres correcteurs et les lentilles cornéennes ne seront plus sujets à la taxe de vente dont ils étaient frappés depuis la directive de novembre 1965. Les dentiers et les appareils auditifs seront exemptés de la taxe.

**Paul Dozois (UN)**

Discours du budget du 16 mars 1967

- Suppression de paiement d'impôt sur le revenu pour le célibataire qui gagne moins de 2 000 \$.
- Reconnaissance aux célibataires qui gagnent moins de 2 000 \$ et aux personnes mariées qui gagnent moins de 4 000 \$ d'un dégrèvement égal au montant d'impôt qu'ils devraient normalement payer selon le régime actuel.
- Remboursement de la moitié de la contribution au Régime de rentes du travailleur autonome gagnant moins de 2 000 \$, dans le cas du célibataire, ou moins de 4 000 \$ dans le cas du travailleur marié.
- Allègement aux travailleurs autonomes de la moitié de la contribution au Régime de rentes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1967.
- À partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967 l'exemption de 300 \$ par enfant est remplacée par des allocations familiales.
- La taxe de vente au détail est haussée de 6 % à 8 % à partir de minuit de ce jour.
- À partir du 15 avril prochain, la taxe sur les repas sera augmentée de 2 %. Elle est portée à 8 %.
- La taxe sur les chambres d'hôtel augmentera aussi de 2 % à la même date. Elle est portée à 8 %.

**Jean Lesage (PLQ)**

Discours du budget du 31 mars 1966

- Les droits imposés en vertu de la nouvelle Loi des droits sur les mines ont été majorés. La nouvelle échelle de taux est de 9 % à 15 % au lieu de 4 % à 7 %.
- À compter de minuit de ce jour, l'exemption de 20 000 \$ s'applique aux successions dont la valeur n'excède pas 75 000 \$, au lieu de 50 000 \$ comme à l'heure actuelle.

**Jean Lesage (PLQ)**

Discours du budget du 8 avril 1965

- Augmentation de 3 % à 9 % du crédit relatif aux dividendes de corporations canadiennes imposables.
- Hausse de un cent de la taxe sur les carburants. La taxe s'établit ainsi à 16 cents pour l'essence et à 22 cents pour le carburant diesel.

- Hausse de la taxe sur le tabac et les cigares de 10 % à 12 %. S'applique sur le prix total au détail. La taxe sur les cigarettes est augmentée de 1/25 cent par cigarette, c'est-à-dire un cent de taxe par paquet de 25 cigarettes.
- Application d'une taxe de 6 % sur les repas et les boissons alcooliques vendus dans les restaurants, hôtels, motels et établissements du même genre. La taxe sera appliquée aux repas ou mets préparés par un restaurant ou établissement du même genre pour consommation à l'extérieur.
- Hausse à compter du 1<sup>er</sup> mai 1965 de l'exemption de base pour la location par les particuliers d'une chambre pour un mois ou plus, sauf dans les hôtels de villégiature.
- Introduction d'une taxe de 6 % sur les appels téléphoniques interurbains, les télégrammes, la télétypie et autres moyens de télécommunication.
- Application à compter du 1<sup>er</sup> mai 1965 d'un droit de 1 % prélevé sur les deniers perçus par vente en justice de meubles ou d'immeubles ainsi que d'un droit de 2 1/2 % prélevé sur les ventes d'immeubles par les shérifs, curateurs, liquidateurs ou syndics.
- La taxe d'amusement est établie à 10 % du prix d'entrée. Versement de la totalité de cette taxe aux municipalités à compter du 1<sup>er</sup> mai 1965. Abolition de la surtaxe de 2,5 %.

### Jean Lesage (PLQ)

Discours du budget du 24 avril 1964

- À compter de minuit de ce jour, uniformisation de la taxe de vente à 6 % pour l'ensemble de la province et inclusion des produits vendus par la Régie des alcools du Québec.
- Application à compter du 1<sup>er</sup> avril 1964 de l'exemption de base pour les successions de moins de 50 000 \$.
- À compter de minuit de ce jour, modification des droits perçus sur les paris mutuels. Taux uniforme à 7 % pour les paris ordinaires et à 9 % pour les paris spéciaux.
- À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1965, établissement de l'impôt québécois sur le revenu des particuliers à 24 % de l'impôt fédéral de même nature.
- À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1966, établissement de l'impôt québécois sur le revenu des particuliers à 27 % de l'impôt fédéral.

**Jean Lesage (PLQ)**

Discours du budget du 5 avril 1963

- Hausse de la taxe sur le gallon de gazoline de 13 à 15 cents. La taxe sur le diesel est portée de 18 1/2 cents à 21 cents et ces modifications sont en vigueur à compter de minuit de ce jour.
- Création d'un impôt spécial pour les particuliers et les entreprises sur les profits tirés des opérations forestières dans la province lorsque leurs revenus provenant de ces opérations dépassent 10 000 \$ par année.
- Hausse de l'exemption pour chaque enfant à charge admissible aux allocations familiales, de 250 \$ à 300 \$ et de 500 \$ à 550 \$. L'allocation scolaire versée par le gouvernement ne réduit pas la déduction.

**Jean Lesage (PLQ)**

Discours du budget du 12 avril 1962

- Abolition de la «taxe de millage» supportée par les propriétaires d'autobus et de camions.
- Hausse de la taxe applicable au diesel au niveau de celle de l'Ontario.
- Aucune nouvelle taxe pour l'exercice financier en cours.

**Jean Lesage (PLQ)**

Discours du budget du 14 avril 1961

- Abolition de la taxe de vente sur l'huile à chauffage.
- Hausse de la limite inférieure à partir de laquelle les repas dans les restaurants et autres endroits du genre sont taxés, de 0,60 \$ à 1,00 \$.



**Tableau synthèse des mesures fiscales  
annoncées dans les discours du budget  
au Québec entre 1961 et 1994, par type  
d'impôt et par ordre chronologique décroissant**

<b>Parti</b>	<b>Revenu</b>	<b>Capital</b>	<b>Objets de consommation</b>	<b>Total</b>
<b>PLQ</b>				
1994	2	19	2	<b>23</b>
1993	5	6	1	<b>12</b>
1992	8	12	4	<b>24</b>
1991	5	9	3	<b>17</b>
1990	3	1	1	<b>5</b>
1989	2	7	2	<b>11</b>
1988	7	2	1	<b>10</b>
1987	8	1	3	<b>12</b>
1986	2	6	3	<b>11</b>
1985	6	1	1	<b>8</b>
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>64</b>	<b>21</b>	<b>133</b>
<b>PQ</b>				
1985	11	10	5	<b>26</b>
1984	2	9	10	<b>21</b>
1983	8	9	4	<b>21</b>
1982	2	2	2	<b>6</b>
1981	6	3	2	<b>11</b>
1980	3	1	3	<b>7</b>

<b>Parti</b>	<b>Revenu</b>	<b>Capital</b>	<b>Objets de consommation</b>	<b>Total</b>
<b>PQ (suite)</b>				
1979	5	2	4	<b>11</b>
1978	7	4	9	<b>20</b>
1977	2	2	6	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>121</b>
<b>PLQ</b>				
1976	1	3	3	<b>7</b>
1975	4	8	5	<b>17</b>
1974	5	1		<b>6</b>
1973	5	5	4	<b>14</b>
1972	6	5	1	<b>12</b>
1971	4		1	<b>5</b>
1970	5	3	2	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>71</b>
<b>UN</b>				
1969	6	2	0	<b>8</b>
1968	1	3	5	<b>9</b>
1967	5	0	4	<b>9</b>
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>26</b>
<b>PLQ</b>				
1966	1	2		<b>3</b>
1965	1	2	7	<b>10</b>
1964	4	1	2	<b>7</b>
1963	1	1	1	<b>3</b>
1962	2		2	<b>4</b>
1961			2	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>29</b>

**Tableau synthèse des mesures fiscales  
annoncées dans les discours du budget  
au Québec entre 1961 et 1994,  
par objet et par ordre chronologique décroissant**

<b>Parti</b>	<b>Salaire</b>	<b>Autre rémunération</b>	<b>Placements</b>	<b>Objets de consommation</b>	<b>Total</b>
<b>PLQ</b>					
1994	4	15		2	<b>21</b>
1993	4	7	1	1	<b>13</b>
1992	2	16	2	3	<b>23</b>
1991	2	9	4	4	<b>19</b>
1990		2		1	<b>3</b>
1989		6	2	3	<b>11</b>
1988	2	5	3	1	<b>11</b>
1987	4	5		3	<b>12</b>
1986	2	8	1	2	<b>13</b>
1985	4	1		2	<b>7</b>
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>74</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>133</b>
<b>PQ</b>					
1985	2	14	3	7	<b>26</b>
1984	1	6	3	9	<b>19</b>
1983	3	12	1	6	<b>22</b>
1982	2	1		3	<b>6</b>
1981	4	5		2	<b>11</b>
1980	1	3		2	<b>6</b>

<b>Parti</b>	<b>Salaire</b>	<b>Autre rémunération</b>	<b>Placements</b>	<b>Objets de consommation</b>	<b>Total</b>
<b>PQ (suite)</b>					
1979	4	6	1	4	<b>15</b>
1978	8	3		9	<b>20</b>
1977	1	2		9	<b>12</b>
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>45</b>	<b>137</b>
<b>PLQ</b>					
1976		1	1	5	<b>7</b>
1975	1	9		7	<b>17</b>
1974	3	3			<b>6</b>
1973	3	6	1	4	<b>14</b>
1972	2	6	1	4	<b>13</b>
1971	1	3			<b>4</b>
1970	2	6		3	<b>11</b>
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>34</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>72</b>
<b>UN</b>					
1969	2	4	1	1	<b>8</b>
1968	1	3		5	<b>9</b>
1967	4	2		4	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>27</b>
<b>PLQ</b>					
1966		3			<b>3</b>
1965		3		7	<b>10</b>
1964	2	3	1	1	<b>7</b>
1963		2		1	<b>3</b>
1962		1		3	<b>4</b>
1961				2	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>29</b>





# Sisyphé

et le **financement**  
de **l'État**

**L**e financement de l'État est à notre époque un acte d'une très grande complexité. Les besoins sont déjà immenses et ne cessent de croître année après année. Les gouvernements et les diverses administrations du secteur public doivent tirer leurs revenus d'une variété de sources dont la productivité est influencée par des facteurs en changement constant. L'équilibre budgétaire n'est jamais garanti forçant ainsi les responsables de la politique des finances publiques à des réajustements permanents. Ils sont ce Sisyphé moderne condamné à refaire les mêmes travaux et à les soumettre à des juges jamais vraiment satisfaits.

C'est cette réalité que le présent ouvrage entend illustrer en exposant les différents éléments de la mécanique du financement de l'État qui tous, à leurs manières, imposent cette remise en question perpétuelle. Il y est question des grands principes de la gouvernance des revenus publics, des principaux acteurs, des facteurs de la croissance des budgets, des politiques et des enjeux, des caractéristiques des principaux outils de financement ainsi que du comportement du contribuable. L'ouvrage traite aussi d'une question brûlante d'actualité: les jeux de hasard et d'argent comme source de revenus publics.

Pierre P. Tremblay est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Un de ses ouvrages publiés par les Presses de l'Université du Québec, *La politique fiscale: à la recherche du compromis*, lui a mérité en 1996 le prix Coopers & Lybrand du livre d'affaires. Il revient sur ce même thème en illustrant une autre facette de cette problématique.

ISBN 2-7605-1350-5



9 782760 513501