



FINANCES PUBLIQUES ET DÉFIS SOCIÉTAUX DANS LE CONTEXTE DE « L'AVEC COVID » : UNE SYNTHÈSE

Regard CFFP R2021/07

MICHAËL ROBERT-ANGERS
MATIS ALLALI
JULIE S. GOSSELIN
SUZIE ST-CERNY
LYNE LATULIPPE

JUIN 2021

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l’Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l’adresse : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Michaël Robert-Angers, Matis Allali, Julie S. Gosselin et Suzie St-Cerny sont professionnels de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Lyne Latulippe est professeure titulaire à l’Université de Sherbrooke et chercheure principale à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu’ils remercient de son appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Les auteurs remercient également Tommy Gagné-Dubé et tous les intervenants du colloque.

La Chaire souhaite remercier l’Acfas pour l’opportunité de présenter ce colloque dans le cadre de son 88^e Congrès.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boul. de l’Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
cftp.eg@USherbrooke.ca

Merci de citer ainsi :

Collectif, « Finances publiques et défis sociétaux dans le contexte de « l’avec COVID » : une synthèse », *Regard CFFP* n° R2021-07, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021.

TABLE DES MATIERES

Mise en contexte	1
1. Imposer les multinationales dans une économie dématérialisée	2
2. Le rôle de l’État dans la lutte aux inégalités	6
3. Les finances publiques à la croisée des chemins	9
Conclusion	13
Annexe 1 : Programme complet du colloque.....	14
Annexe 2 : Les intervenants du colloque.....	16

Dans le cadre du 88^e Congrès de l’Acfas, la Chaire a organisé un colloque virtuel sur les finances publiques¹. Le présent document vise à synthétiser les grandes lignes du riche contenu qui a été discuté dans les trois panels, tel que retenu par ses signataires. Quiconque souhaite accéder à l’intégralité des discussions le peut en visionnant les capsules vidéo à partir du site web de la Chaire².

MISE EN CONTEXTE

Les interventions de l’État sont essentielles pour relever les défis sociétaux, défis qui étaient déjà nombreux et complexes avant que la pandémie de COVID-19 bouleverse nos vies. Alors que la pandémie a poussé plusieurs États à intervenir comme jamais depuis la Seconde Guerre mondiale, elle a aussi mis en lumière la fragilité des systèmes de santé publique, notamment, et affecté les citoyens et les entreprises de manière inégale. Ces défis se superposent aux enjeux associés à la crise climatique et au vieillissement de la population, qui demeurent entiers et imminents.

Ainsi, les États ont plus que jamais un rôle à jouer par l’entremise de leurs politiques budgétaire et fiscale, tout en tenant compte de la situation des finances publiques. Le colloque a abordé ces questions à travers trois panels, tous teintés par la thématique de « l’avec COVID-19 ».

D’abord, un premier panel s’est penché sur les défis en matière d’imposition des multinationales dans une économie de plus en plus dématérialisée. Ensuite, un second panel a abordé le rôle de l’État dans la lutte aux inégalités, qui se sont exacerbées en raison de la pandémie. Finalement, un dernier panel a proposé plusieurs pistes de réflexion quant à l’avenir des finances publiques, qui sont à la croisée des chemins.

¹ Le colloque s’est tenu le 3 mai 2021. Le programme complet de la journée est à l’annexe 1.

² Site web de la Chaire <<https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/evenements/finances-publiques-et-defis-societaux-dans-le-contexte-de-l-avec-covid/>>

1. IMPOSER LES MULTINATIONALES DANS UNE ÉCONOMIE DÉMATÉRIALISÉE³

Si les mesures de confinement ont eu un effet négatif sur plusieurs entreprises, d’autres ont été épargnées, voire favorisées par la crise sanitaire et ses répercussions. C’est le cas des géantes de l’économie numérique. Or, l’imposition de ces entreprises pose des défis qui mettent en évidence les problèmes du système fiscal international.

En introduction, Lyne Latulippe rappelle que les racines de ces difficultés remontent au début du 20^e siècle, alors que l’accroissement des échanges commerciaux a amené les États à s’interroger sur la double imposition des entreprises menant des activités transfrontalières. La solution développée à l’époque fut de mettre en place des conventions fiscales bilatérales entre États pour éviter la double imposition, des ententes bilatérales étant plus simples et pratiques qu’une solution multilatérale internationale.

On compte plus de 3 000 de ces ententes bilatérales aujourd’hui. De façon générale, celles-ci tirent leur origine d’une époque où les modèles d’affaires différaient de ceux utilisés aujourd’hui.

Depuis les années 1980-1990, la libéralisation des échanges financiers facilite la délocalisation des activités des multinationales et la multiplication des filiales, leur permettant aussi de choisir les juridictions où elles déplacent leurs profits et éventuellement de réduire leur facture fiscale. S’ajoutent à cela les nouvelles technologies numériques qui ont rendu plusieurs activités hors de portée d’application de règles fiscales internationales mises en place plusieurs décennies auparavant.

Pressions populaires pour des réformes

Au lendemain de la crise financière de 2008, la médiatisation de cas extrêmes de multinationales utilisant des stratégies d’évitement « pour ne payer aucun impôt » a soulevé des préoccupations au sein de la population. La pression exercée sur les gouvernements pour taxer les multinationales s’est accrue, une réponse étant attendue pour maintenir le consentement à l’impôt et l’intégrité des régimes fiscaux nationaux. Cette pression ne faiblira probablement pas à la suite de la crise pandémique, les enjeux de recettes gouvernementales étant encore plus criants.

Le problème de base est dû au fait que l’imposition repose sur les entités légales (ou, à tout le moins sur la présence d’établissements stables) situées dans différentes juridictions et n’est pas appliquée au niveau du groupe multinational. En plus d’offrir des occasions d’évitement fiscal, cette façon d’imposer est peu adaptée à une économie dématérialisée.

³ Le contenu de cette section est tiré d’un panel présenté le 3 mai 2021 de 9:35 à 10:40, animé par Lyne Latulippe (CFFP, Université de Sherbrooke) auquel ont participé les panélistes Jean-Pierre Vidal (HEC Montréal), Julien Martin (Université du Québec à Montréal), Vincent Arel-Bundock (Université de Montréal).

Ceci soulève l’enjeu de l’allocation des revenus entre les pays ou, en d’autres mots, au gouvernement auquel les multinationales doivent payer leurs impôts. En réponse à cette question, certains avancent que la valeur créée doit être taxée là où elle est produite. On avance que ce n’est pas nécessairement le cas actuellement, car une partie des profits est déclarée dans les paradis fiscaux tout en respectant les règles fiscales en place, dont les règles de prix de transfert. Des réformes des règles d’imposition internationales seraient par conséquent nécessaires.

Piliers 1 et 2

Depuis le début des années 2010, l’Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) cherche à proposer des solutions en vue de contrer la concurrence fiscale que déploient les États entre eux afin d’attirer les profits des multinationales. En effet, cette compétition mène à une érosion de la base d’imposition internationale et de la capacité des États à lever des recettes fiscales de façon équitable entre contribuables. Dans le cadre de ces travaux, l’OCDE tente notamment de proposer des règles permettant d’aborder les difficultés associées à l’imposition de l’économie numérique, ce qui a mené à proposer les *piliers 1 et 2* qui constituent, à plusieurs égards, une révolution mondiale de la fiscalité. Jean-Pierre Vidal présente les recommandations de l’OCDE afin d’attribuer des droits d’imposition aux juridictions dans lesquelles les multinationales font des affaires sans y avoir d’établissement stable.

Le *pilier 1* repose sur l’idée qu’un pays (juridiction de marché) puisse imposer en priorité une société résidente d’un autre pays où elle est généralement assujettie à l’impôt. Les bénéfices qu’une juridiction de marché pourra imposer en utilisant son régime d’impôt des sociétés seraient limités à ceux tirés d’activités de *services numériques automatisés* ou celles où l’entreprise est en *relation étroite avec les consommateurs*. De plus, les entreprises visées seront celles ayant un chiffre d’affaires consolidé pour le groupe dépassant un certain seuil (750 M d’euros est le seuil le plus souvent avancé) et un chiffre d’affaires étranger dépassant un certain niveau.

Le calcul pour identifier le montant imposable par la juridiction de marché (Montant A) comporterait 3 étapes :

- 1) Au niveau du groupe consolidé, on détermine le bénéfice résiduel à répartir, soit le bénéfice surpassant le seuil de rentabilité « normale » qui est à déterminer dans le cadre des discussions internationales;
- 2) On attribue ensuite une partie du bénéfice résiduel aux juridictions de marché selon un pourcentage qui est à déterminer dans le cadre des discussions internationales;
- 3) Enfin, on alloue le montant déterminé à l’étape 2 aux juridictions de marché proportionnellement aux ventes réalisées dans chaque juridiction de marché.

Le *pilier 2* est quant à lui un impôt minimum auquel les pays peuvent adhérer (non obligatoire). Un impôt qui n’est pas prélevé auprès d’une société assujettie à l’impôt dans un pays pourrait donc l’être par les pays où sont situées d’autres entités du groupe.

Il est intéressant de constater que les propositions de l’OCDE sont, jusqu’à un certain point, cohérentes avec les intuitions fiscales populaires, telles que démontrées par les travaux de recherche présentés par Vincent Arel-Bundock. Des sondages à grande échelle menés au Brésil, en France et aux États-Unis révèlent que les contribuables pensent que la valeur est créée là où les biens et services sont vendus. Selon les répondants (les résultats provenant des 3 pays sont cohérents entre eux), la répartition des profits devrait surtout s’effectuer en fonction des ventes (de façon prioritaire par rapport à l’endroit où se trouvent le capital ou les employés).

Il n’en demeure pas moins que la répartition de la création de valeur entre juridictions demeure complexe et manipulable et relève de jugements moraux. De plus, il ne faut pas perdre de vue que les multinationales utilisent des actifs, prennent des risques, et assument des fonctions, ces trois éléments se complétant et étant répartis à travers le monde.

Négliger une partie de ces éléments pour identifier et quantifier unilatéralement la création de valeur serait par conséquent inadéquat et explique pourquoi seule une partie du bénéfice se voit réattribué dans le cadre de la proposition OCDE. Le reste du profit est plutôt sujet aux règles actuelles, incluant les règles de prix de transfert qui tentent de prendre en compte les éléments périphériques aux ventes dans cette attribution des profits.

Prise en compte des effets indirects de la réforme

On peut anticiper que les entreprises vont réagir et adapter leurs décisions selon les règles fiscales implantées dans la foulée des travaux relatifs aux *piliers 1 et 2*. De nouvelles stratégies d’évitement risquent de voir le jour, celles-ci ayant un effet sur l’économie réelle, avec des effets potentiellement négatifs ou positifs.

Julien Martin souligne les effets indirects de l’imposition des multinationales et de la réforme proposée. Par exemple, en analysant le cas de la mise en place de mesures visant à limiter l’utilisation de Puerto Rico par les multinationales américaines comme paradis fiscal, on a effectivement observé que les revenus des États-Unis furent haussés, mais qu’en revanche, les entreprises américaines ont réduit leur investissement et l’emploi aux États-Unis.

Dans une autre analyse, un lien entre l’évitement fiscal et la concurrence a été démontré. Le fait qu’une entreprise paie moins d’impôt que ses concurrents entraîne une hausse de ses ventes. D’ailleurs, au cours des 20 dernières années, certaines grandes entreprises ont eu recours à davantage de stratégies fiscales, ceci leur ayant permis de renforcer leur position dominante.

L’incidence fiscale d’une réforme est donc à prendre en compte. On peut en effet anticiper qu’en réponse à la taxation, les entreprises ajusteront différentes marges, leur permettant de répercuter la taxe sur d’autres personnes. L’implantation des recommandations de l’OCDE pourrait donc causer des répercussions en termes de réduction des dividendes (effet sur les actionnaires), de réduction de salaires (effet sur les employés), de réduction de prix payé aux fournisseurs ou de choix de localisation. On peut également penser aux effets en lien avec les tarifs douaniers.

Encore plus largement, on peut se demander si, malgré l’ampleur de la réforme proposée, ceci aura un effet sur la distribution des revenus entre pays, notamment en vue de corriger les grandes inégalités que l’on constate.

Taxes sur les services numériques

Les travaux de l'OCDE avancent lentement. Devant la pression de leur population, certains pays, sans attendre la conclusion des travaux de l'OCDE ont mis en place des taxes sur les services numériques (TSN) unilatérales afin d'imposer les multinationales menant des activités numériques sur leur territoire. D'ailleurs, selon les sondages, les TSN reçoivent un appui très fort, qui est peu affecté par des contre-arguments théoriques.

Il faut cependant bien comprendre que ces taxes provoquent des augmentations de prix aux clients et une diminution des prix payés aux fournisseurs. En bout de piste, cette taxe n'est pas vraiment supportée par les actionnaires de sociétés que l'on souhaite voir payer leur juste part d'impôt. Cet exemple permet de constater que la politique fiscale n'est pas neutre et peut quelquefois générer des impacts économiques non attendus.

2. LE RÔLE DE L’ÉTAT DANS LA LUTTE AUX INÉGALITÉS⁴

Depuis le début de la crise, de nombreux intervenants ont souligné que celle-ci avait révélé et même amplifié certaines inégalités. En s’appuyant sur le *Baromètre des inégalités*, un outil visant à mesurer la trajectoire des inégalités depuis le début de la crise de la COVID-19⁵, Nicolas Zorn relève que les inégalités, mesurées par 15 de ses indicateurs, ont augmenté de façon importante au printemps 2020, au début de la crise pandémique. Elles ont ensuite quelque peu diminué au courant de l’été, puis ont repris une tendance à la hausse depuis l’automne 2020. Parmi les inégalités exacerbées, on constate que :

- Le taux d’emploi des personnes occupant un emploi à bas salaire a été touché plus fortement que celui de l’ensemble des travailleurs;
- Le taux d’emploi s’est contracté plus fortement pour les femmes que pour les hommes, pour les jeunes que pour les plus vieux, ainsi que pour les personnes immigrantes que pour la population totale;
- La proportion d’individus vivant avec des inquiétudes quant à leur situation financière a doublé, situation qui touche surtout les femmes, les jeunes et la classe moyenne;
- Les incidents de harcèlement ou d’attaques racistes ont augmenté;
- La détresse psychologique s’est accrue, touchant davantage les femmes que les hommes et les jeunes que les plus vieux.

Ainsi, au Québec, l’impact de la crise de la COVID-19 sur les inégalités perdure encore aujourd’hui et se fait sentir de manière plus importante chez les personnes qui vivaient déjà des inégalités avant la pandémie.

Inégalités et cadre fiscal légal au Canada et au Québec

Alors que les conséquences de la crise pandémique ont affecté disproportionnellement les femmes, Annick Provencher souligne qu’au-delà de la crise, les lois fiscales au Québec et au Canada, malgré leur apparente neutralité, peuvent avoir dans leur application un effet différencié selon le genre. Par exemple, les déductions d’impôts permettent aux contribuables plus fortunés d’économiser davantage d’impôts. Or, puisque les femmes tendent encore à avoir un revenu inférieur à celui des hommes, elles bénéficient moins de ce type de mesures fiscales. Cela est d’autant plus vrai pour les avantages fiscaux relatifs à l’épargne et à la détention de capital. Remplacer ces déductions par des crédits d’impôt pourrait représenter des mesures fiscales plus égalitaires.

Si certaines déductions sont plus utilisées par les femmes, Annick Provencher doute qu’elles constituent la meilleure façon d’atteindre l’égalité homme-femme. Par exemple, la déduction pour frais de garde tend à bénéficier davantage aux femmes puisqu’elle est disponible pour le conjoint dans le couple qui dispose du revenu le moins élevé. Or, les données comparatives du Québec et des autres provinces illustrent une participation asymétrique des mères de jeunes enfants au marché du travail, malgré un accès pancanadien à cette déduction fédérale. Cela est probablement dû aux autres politiques provinciales entourant les frais et les services de garde qui diffèrent entre le modèle québécois et celui des autres provinces.

⁴ Le contenu de cette section est tiré d’un panel présenté le 3 mai 2021 de 10:55 à 12:00, animé par Nicolas Zorn (Université de Montréal, Observatoire québécois des inégalités) auquel ont participé les panélistes Marie Connolly (Université du Québec à Montréal), Annick Provencher (Université de Montréal) et Ysabel Provencher (Université Laval).

⁵ Pour plus de détails, voir : Observatoire québécois des inégalités, Baromètre des inégalités
< <https://www.observatoiredesinegalites.com/fr/publication-barometre-des-inegalites> >

Quant à la reprise économique post-COVID, il est noté que la reprise des emplois masculins se fait beaucoup plus rapidement que celle des emplois féminins. Cela engendre, bien sûr, des impacts immédiats de perte de revenus, mais également des impacts à long terme sur l’accumulation de capital financier et humain (capacité d’épargne et acquisition d’expérience de travail).

En ce sens, les questions entourant la relance économique ne se posent pas nécessairement quant à la présence de mesures fiscales, mais bien quant à leur nature. Dans le cadre de la relance postpandémique, il sera donc important de penser aux groupes et industries qui seront avantagés par les mesures fiscales choisies. Des relances de types « béton », par exemple, sont souvent des relances axées sur les emplois masculins (construction, génie, etc.). Pour l’instant, la relance canadienne ouvre une porte intéressante à une relance au féminin, notamment par l’entremise du programme national de services de garde.

Rôle de l’État dans la lutte aux inégalités : redistribution et dépenses publiques

Une augmentation des inégalités socio-économiques est constatée depuis plusieurs années, au Canada, au Québec et dans d’autres pays. À travers la lentille du coefficient de Gini, Marie Connolly montre que les inégalités en matière de revenu de marché ont augmenté de façon importante durant les années 1980 et 1990, avant de se stabiliser au tournant des années 2000, tant au Canada qu’au Québec.

La fiscalité représente l’un des outils que l’État utilise pour réduire ces inégalités. D’une part, l’État octroie des prestations sociales aux particuliers afin de favoriser une plus grande égalité en matière de revenus totaux (après prestations). D’autre part, il prélève des impôts selon un modèle progressif (les plus riches sont taxés davantage que les moins riches) afin de financer ses missions.

Au Québec, l’intervention fiscale de l’État porte fruit. Les inégalités de revenus sont bien plus importantes lorsque l’on considère les revenus de marché que les revenus totaux, et elles diminuent encore davantage lorsque l’on s’attarde aux revenus totaux après impôts. Cela suggère donc que le régime fiscal québécois atteint (du moins en partie) ses objectifs de redistribution et de réduction des inégalités.

Le rôle de l’État consiste aussi à dépenser dans différents secteurs et missions sociales. Au Québec, la santé et les services sociaux de même que l’éducation et l’enseignement supérieur représentent les plus gros postes budgétaires de l’État, avec un poids combiné de plus de 57 % des dépenses de programme totales. Lorsque l’État effectue des arbitrages quant aux dépenses à réaliser, il y a lieu de se demander si ces dépenses permettent de minimiser ou de redresser les inégalités existantes.

Marie Connolly prend l’exemple des dépenses en éducation pour mettre en relief leurs retombées intergénérationnelles. En utilisant la base de données sur la mobilité intergénérationnelle du revenu, elle constate que pour les personnes avec un niveau d’éducation plus faible, la mobilité socio-économique d’une génération à l’autre est moins grande que dans le cas des personnes ayant un niveau d’éducation supérieur. Cette corrélation (éducation plus faible – mobilité sociale inférieure) s’accroît au fil du temps, surtout chez les personnes n’ayant pas de diplôme d’études secondaires, suggérant une diminution progressive de la mobilité intergénérationnelle. Le gouvernement peut donc contribuer à la réduction des inégalités s’il investit pour accroître le niveau d’éducation minimal de la population, améliorant les perspectives des générations actuelles, mais aussi de leurs enfants.

Un revenu de base pour lutter contre les inégalités ?

L’adoption d’un revenu minimum de base est de plus en plus discutée afin de réduire les inégalités socio-économiques. Cela étant dit, qu’il prenne la forme d’une allocation universelle ou d’un revenu minimum garanti, il est fréquent d’entendre des voix s’élever pour s’interroger sur son coût. Si les travaux d’estimation des coûts s’accélèrent, surtout depuis le début de la pandémie, ils font face à des obstacles récurrents. De manière générale, trois éléments influencent les résultats de ces estimations : le type de dispositif envisagé, le niveau de prestation déterminé pour le revenu de base et la prise en compte des différentes mesures (sociales et fiscales) existantes qui seraient remplacées par le revenu de base.

Ysabel Provencher s’attarde surtout sur cette dernière considération, en s’interrogeant plus largement sur le concept même de protection sociale. Succinctement, le terrain de la protection sociale vise à protéger les individus contre les grands risques sociaux, à favoriser le bien-être individuel et collectif et à accroître l’égalité des chances. Plus précisément, la protection sociale peut viser à soutenir le revenu, favoriser la prévoyance (épargne), soutenir l’emploi, soutenir l’éducation ou atteindre différents objectifs sociaux particuliers.

Au Québec, les dépenses de programmes en matière de protection sociale s’élevaient à 22 milliards de dollars en 2020, dont plus de 60 % étaient destinés à l’atteinte d’objectifs sociaux particuliers. De leur côté, les dépenses fiscales destinées à la protection sociale étaient estimées à 20 milliards de dollars en 2019, soit 84 % de l’ensemble des dépenses fiscales. Elles étaient majoritairement destinées à favoriser la prévoyance (notamment par l’entremise de la déduction d’impôts pour cotisation REER). Il apparaît donc qu’à elles seules, les dépenses de programmes et fiscales visant directement le soutien du revenu ne seraient pas suffisantes pour financer un revenu minimum garanti, et encore moins une allocation de base universelle.

Avant de remplacer d’autres dépenses de programmes ou fiscales pour financer un revenu de base, il est essentiel de mieux connaître l’impact de ces mesures sur les contribuables. D’une part, certaines de ces dépenses, même si elles ne sont pas destinées directement à soutenir le revenu, peuvent avoir un impact important sur la sécurité financière des contribuables. D’autre part, plusieurs de ces dépenses permettent de reconnaître les charges différentes auxquelles sont confrontées certaines catégories d’individus, par exemple les charges spécifiques aux personnes âgées pour conserver leur autonomie. Finalement, certaines mesures fiscales ont des effets différenciés pour certains groupes de la population, notamment selon les classes de revenus.

En somme, il est important de réfléchir aux dépenses publiques à conserver ou à éliminer avant de mettre en place un revenu de base.

L’accès aux données : une clé pour améliorer la protection sociale

Les panélistes s’entendent sur le fait que le manque d’informations précises quant à la distribution des dépenses publiques selon les revenus des contribuables représente actuellement l’une des barrières les plus importantes aux discussions sur les dépenses de protection sociale au Québec. Elles croient qu’il faut pouvoir obtenir des données plus détaillées afin de mieux prévoir les effets de nouvelles mesures, comme un revenu de base, selon les catégories de revenu. De plus, si les données différenciées selon le genre sont déjà plus accessibles, celles relatives à d’autres marqueurs d’identité sont plus rares, ce qui limite la possibilité de faire des analyses intersectionnelles.

3. LES FINANCES PUBLIQUES À LA CROISÉE DES CHEMINS⁶

La pandémie de COVID-19 a exercé des pressions sans précédent sur les finances publiques et a forcé les gouvernements à délier les cordons de la bourse comme jamais auparavant. Les déficits qui en découlent sont imposants, et beaucoup d’incertitudes demeurent quant à la route vers le retour à l’équilibre budgétaire, tant au Québec qu’au Canada. En introduction, Yves St-Maurice souligne qu’en plus des enjeux directement générés ou exacerbés par la pandémie, comme le financement du système de santé et la croissance des inégalités, d’autres enjeux en trame de fond exerceront une pression importante sur les finances publiques. On peut penser à la crise climatique et au vieillissement démographique, par exemple. La relance de l’économie, particulièrement de certains secteurs d’activités plus éprouvés par les mesures sanitaires, sera également complexe.

Effet de la pandémie sur les indicateurs de finances publiques et défis pour l’avenir

Luc Godbout évalue l’état des finances publiques particulièrement sur la base de deux indicateurs, soit le déficit budgétaire et la dette nette. Au Canada, le déficit budgétaire pour l’année 2020-2021 représente le plus gros déficit en proportion du PIB depuis la Seconde Guerre mondiale. Une grande partie des dépenses et des pertes de revenus qui expliquent ce déficit sont toutefois temporaires, si bien qu’un déficit sensiblement comparable à ceux précédant la pandémie est anticipé en 2025-2026.

Au Québec, le déficit est également significatif, mais contrairement au fédéral, le Québec vise le retour à l’équilibre budgétaire dès 2027-2028⁷. Or, pour y arriver, Québec devra jongler avec des « écarts à résorber » annuels importants, c’est-à-dire des efforts anticipés de réduction du déficit dont la nature, pour l’instant, est non spécifiée. Ces écarts à résorber forceront le gouvernement à faire des choix s’il désire atteindre l’équilibre budgétaire. Du côté de la dette publique, la dette nette en pourcentage du PIB a augmenté au Québec et au Canada en 2020-2021. Dans les deux cas toutefois, elle devrait se stabiliser et graduellement diminuer d’ici les cinq prochaines années.

Au-delà de ces indicateurs, Luc Godbout identifie plusieurs défis en matière de finances publiques, spécifiquement abordés dans le contexte québécois.

D’abord, la création d’emploi sur le marché du travail risque de redevenir anémique à partir de 2023-2024. Avec ou sans pandémie, le marché du travail québécois est affecté, en trame de fond, par le vieillissement de la population et la pénurie de main-d’œuvre. Au cours des 10 prochaines années, la population de 15 à 64 ans devrait diminuer d’un pour cent au Québec (- 50 000). En Ontario, ce bassin devrait croître de 5 % sur la même période (+500 000). De plus, avec l’importance grandissante des coûts de la santé dans le contexte de la transition démographique, le défi de la soutenabilité budgétaire de long terme demeure.

⁶ Le contenu de cette section est tiré d’un panel présenté le 3 mai 2021 de 13:30 à 14:40, animé par Yves St-Maurice (CFFP et Université de Sherbrooke) auquel ont participé les panélistes Luc Godbout (CFFP et Université de Sherbrooke), Justin Leroux (HEC Montréal) et Geneviève Tellier (Université d’Ottawa).

⁷ C’est-à-dire en 7 ans, ce qui est rendu possible par la suspension de la Loi sur l’équilibre budgétaire jusqu’en 2022-2023.

Ensuite, même si les investissements en infrastructure sont importants annuellement, le Québec fait face à un déficit de maintien de ses actifs publics. Après les investissements supplémentaires prévus jusqu’en 2025-2026, il convient de se demander s’il faudra prévoir de nouveaux investissements dans la deuxième moitié de la décennie pour entretenir les actifs de l’État.

Au plan légal, un défi de taille concerne la *Loi sur l’équilibre budgétaire*. Le gouvernement a suspendu la Loi pour se donner du temps avant de présenter son plan de résorption, tout comme il l’avait fait après la récession de 2008. Il serait donc opportun de la mettre à jour afin qu’elle gagne en flexibilité et qu’elle puisse répondre à différents chocs économiques, selon leur ampleur.

Finalement, un dernier défi concerne le Fonds des générations. Si l’atteinte des cibles fixées par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ne devrait pas constituer un problème, plusieurs se questionnent quant au maintien des versements au Fonds même en période de crise économique. Dans le plus récent budget, les versements ont été maintenus, ce qui constitue une bonne décision selon Luc Godbout, pour le moment à tout le moins.

Périodes de crise et réformes fiscales

Depuis le début du 20^e siècle, les périodes de crise et de récession ont souvent marqué des tournants en matière de politique fiscale. Pour financer l’effort de guerre, le Canada a par exemple mis sur pieds l’impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises en 1917. Plus récemment, c’est lors de la récession du début des années 1990 que la TPS a été instaurée, en 1991.

Geneviève Tellier propose une explication à l’apparition de réformes fiscales en périodes de crise. L’État aurait une tendance naturelle à faire croître ses budgets. Cette tendance est généralement freinée par les contribuables, qui n’aiment pas être taxés. Or, en période de crise, les réticences des contribuables s’amenuisent. Ils sont davantage enclins à ce que l’État puise dans leur poche puisqu’ils reconnaissent un intérêt collectif supérieur. Une fois la crise passée, les contribuables se sont habitués à ce nouvel état des choses et acceptent la nouvelle réalité fiscale.

La crise de la COVID-19 pourrait donc elle aussi être propice à une véritable transformation (voire une révolution) des finances publiques. Cependant, contrairement à d’autres crises précédentes, la crise actuelle n’en est pas une économique, mais bien de santé publique. En ce sens, elle offre un cadre différent pour réviser la fiscalité, un peu comme les attentats du 11 septembre 2001, qui ont été suivis par une augmentation importante des dépenses en défense nationale aux États-Unis (et ailleurs).

Au-delà du contexte favorable à une réforme fiscale, une question clé subsiste : les gouvernements voudront-ils agir ? Aux yeux de Geneviève Tellier, une part de la réponse réside dans le spectre gauche-droite, surtout sur la scène fédérale canadienne. Ainsi, alors que les conservateurs semblent viser un retour le plus rapidement possible à la situation d’avant-crise, pour les libéraux et le NPD, la crise apparaît comme l’occasion d’offrir de nouveaux programmes publics. Le système national de services de garde annoncé par le gouvernement fédéral en est un bon exemple.

Or, si les gouvernements décident d’offrir de nouveaux services publics, la question du financement de ces services (et de ceux existants) devient primordiale. Historiquement, les réformes fiscales importantes ont été politiquement coûteuses, ce qui pourrait freiner les ardeurs du gouvernement pour revoir la fiscalité. Cependant, la conjonction entre la crise et un gouvernement libéral pourrait être favorable pour une réforme de la fiscalité. Avec la mondialisation et l’émergence de l’économie dématérialisée, cela pourrait être l’occasion de repenser le régime fiscal pour l’adapter au contexte du 21^e siècle.

Quelles conséquences pour l’écofiscalité dans « l’après-COVID » ?

La pandémie de COVID-19 a modifié les habitudes de vie. Qu’il soit question du virage vers le télétravail (moins de transports, plus de consommation d’électricité) ou de nouvelles habitudes de consommation (commerce en ligne, « retour » du plastique à usage unique), nous nous sommes adaptés au monde pandémique.

La pandémie a également modifié l’environnement économique et les systèmes de gouvernance politique, par l’entremise de pressions économiques fortes sur les finances publiques (qui s’accompagnent d’arbitrages à réaliser quant à la nature des investissements à réaliser) et constituent une démonstration que les gouvernements ont la capacité d’agir rapidement.

Pour Justin Leroux, cela démontre qu’il est possible d’éliminer sans attendre les subventions à la pollution (notamment dans le secteur des hydrocarbures) et d’accompagner cette élimination d’une écofiscalité progressive et généralisée.

L’écofiscalité constituerait ainsi l’un des ingrédients essentiels d’une réforme fiscale post-COVID. L’écofiscalité a pour objectif de rendre certaines actions polluantes indésirables plus coûteuses à des fins dissuasives. La perception de revenus n’est pas directement visée; elle ne représente qu’un « effet secondaire » de l’écofiscalité.

La pandémie a également montré qu’il est possible de repenser la mobilité. Le télétravail est désormais ancré dans le quotidien, ce qui peut largement contribuer à diminuer la congestion routière tout en permettant des économies d’espace de bureaux pour les entreprises. Il serait également possible de revoir toute l’organisation des voyages d’affaires afin de tenir des événements, tels que des rencontres ou colloques, en ligne plutôt qu’en personne.

Justin Leroux souligne toutefois que si nos habitudes ont beaucoup changé, elles n’ont pas toutes changé « dans le bon sens ». D’autre part, le désir intense d’un retour à la normale pourrait anéantir les efforts réalisés. Cependant, après avoir été forcé de revoir nos modes de vie, le moment pourrait être idéal pour façonner la société à laquelle nous aspirons, et surtout, pour utiliser l’écofiscalité afin d’y arriver.

Un contexte opportun pour une réforme fiscale ?

S’appuyant sur les résultats d’un sondage s’intéressant aux perceptions des Québécois quant aux services qu’ils reçoivent en fonction des impôts qu’ils paient, Luc Godbout suggère également que la crise de la COVID-19 constitue probablement un bon moment pour effectuer une réforme fiscale importante. Alors qu’une majorité de contribuables avaient l’impression de payer trop d’impôts avant la crise, après quelques mois de pandémie, la proportion de contribuables ayant l’impression de payer trop d’impôts était passée sous le seuil de 50 %.

Geneviève Tellier suggère que les réflexions autour de potentielles réformes fiscales devraient envisager une augmentation du fardeau fiscal plus générale et non pas seulement l’augmentation du fardeau fiscal des plus fortunés, qui bien que légitime en vue des inégalités de richesses, risque d’être insuffisantes en termes de recettes pour financer de nouveaux services publics d’importance. Ainsi, une augmentation de la TPS serait sans doute un moyen efficace de lever des revenus supplémentaires importants auprès de l’ensemble de la population.

CONCLUSION

En octobre 2019, l’équipe de la Chaire a commencé à planifier un colloque organisé dans le cadre du congrès de l’Acfas. Quelques mois plus tard, le monde était frappé par une crise sanitaire inédite, et le colloque, d’abord intitulé *Finances publiques et défis sociétaux*, a été reporté à l’année suivante et est devenu un colloque virtuel rebaptisé *Finances publiques et défis sociétaux dans le contexte de « l’avec COVID »*.

Si la pandémie de COVID-19 a profondément affecté nos vies, les défis collectifs auxquels nous faisons face ne sont pas fondamentalement différents de ceux du « monde d’avant ». Avec la distanciation sociale et les mesures de confinement, les échanges sont devenus plus virtuels, accélérant la numérisation de l’économie qui était déjà bien enclenchée. Malgré l’urgence sanitaire, les travaux au sein de l’OCDE sur l’imposition des multinationales se sont poursuivis, et une réforme importante de la fiscalité internationale est en marche.

Quant aux inégalités, dans bien des cas, elles ont été exacerbées par la pandémie, mais la croissance des inégalités est loin d’être un phénomène récent. Au Québec et au Canada, la politique fiscale, malgré des écueils, a permis d’atténuer leur montée, particulièrement marquée durant les années 1980 et 1990. Le pouvoir de dépenser de l’État constitue également un instrument de lutte aux inégalités, mais la quantification de ses effets, potentiellement puissants, est limitée par le manque de données sur la distribution des mesures de protection sociale.

En matière d’intervention de l’État, la pandémie a démontré la capacité de l’État à agir massivement et rapidement. Bien que les finances publiques aient été affaiblies par la crise sanitaire, celle-ci, comme d’autres crises auparavant, pourrait être propice à une bonification ou à une réforme du régime fiscal. Alors que les défis auxquels nous sommes confrontés sont multiples et imminents, une réforme pourrait contribuer à façonner une société plus verte, plus juste et plus résiliente, pour les générations actuelles et pour les suivantes.

ANNEXE 1 : PROGRAMME COMPLET DU COLLOQUE



469 - Finances publiques et défis sociétaux dans le contexte de « l’avec COVID », 3 mai 2021

Les interventions de l’État sont essentielles pour relever les défis sociétaux, défis qui étaient déjà nombreux et complexes avant que la pandémie de COVID-19 bouleverse nos vies. Alors que la pandémie a poussé plusieurs États à intervenir comme jamais depuis la Seconde Guerre mondiale, elle a aussi mis en lumière la fragilité des systèmes de santé public, notamment, et affecté les citoyens et les entreprises de manière inégale. Ces défis se superposent aux enjeux associés à la crise climatique et au vieillissement de la population, qui demeurent entiers et imminents.

Ainsi, les États ont plus que jamais un rôle à jouer par l’entremise de leurs politiques budgétaire et fiscale, tout en tenant compte de la situation des finances publiques. Le colloque abordera ces questions à travers trois panels, tous teintés de la thématique de « l’avec COVID-19 » :

Imposer les multinationales dans une économie dématérialisée. Si les mesures de confinement ont eu un effet négatif sur plusieurs entreprises, d’autres ont été épargnées, voire favorisées par la crise sanitaire et ses répercussions. C’est le cas des géantes de l’économie numérique, dont l’imposition pose des défis qui mettent en évidence les failles du système fiscal international. Cette séance présentera les problèmes identifiés et des solutions envisagées. L’enjeu de la concurrence fiscale entre les États sera également abordé, ainsi que les attentes des citoyens par rapport à l’imposition des multinationales.

Le rôle de l’État dans la lutte aux inégalités. Depuis le début de la crise, de nombreux intervenants ont souligné que celle-ci avait révélé et même amplifié certaines inégalités. Cette session fera un état de la situation quant à divers types d’inégalités, et présentera des exemples de politiques publiques afin d’illustrer leurs effets sur l’atténuation ou l’aggravation des inégalités. On y abordera notamment la notion de mobilité sociale, la fiscalité comme vecteur d’inégalité lié au genre, l’utilisation croissante de la fiscalité comme outil d’intervention en matière de protection sociale.

Les finances publiques à la croisée des chemins. Dans la foulée de la crise de la COVID-19, la hausse des dépenses publiques, conjuguée à la diminution des recettes fiscales, a créé des déficits importants et creusé l’endettement public. Ce panel fera le point sur ces enjeux des finances publiques, qui s’ajoutent aux défis qui étaient présents bien avant la pandémie, comme la nécessité de tenir compte de la crise climatique et de la transition démographique.

9 h 30 – 9 h 35	Mot de bienvenue Lyne Latulippe (Université de Sherbrooke)
9 h 35 – 10 h 40	Imposer les multinationales dans une économie dématérialisée
9 h 35	Présentations de l’animatrice et des panélistes Lyne Latulippe (Université de Sherbrooke) Jean-Pierre Vidal (HEC Montréal) Julien Martin (UQAM) Vincent Arel-Bundock (Université de Montréal)
10 h 05	Discussion
10 h 25	Période de questions
10 h 35	Gestion de la conformité du processus de détermination de la valeur des biens en douane chez les multinationales , Éloïse Brouillard (Université de Sherbrooke)
10 h 55 – 12 h 00	Le rôle de l’État dans la lutte aux inégalités
10 h 55	Présentations de l’animateur et des panélistes Nicolas Zorn (Université de Montréal) Marie Connolly (UQAM) Annick Provencher (Université de Montréal) Ysabel Provencher (Université Laval)
11 h 25	Discussion
11 h 45	Période de questions
11 h 55	Fiscalité, normes et égalité homme-femme , Antoine Genest-Grégoire (Université Carleton)
13 h 30 – 14 h 40	Les finances publiques à la croisée des chemins
13 h 30	La politique fiscale et budgétaire au temps du coronavirus Julie S. Gosselin et Lyne Latulippe (Université de Sherbrooke)
13 h 35	Présentations de l’animateur et des panélistes Yves St-Maurice (Université de Sherbrooke) Luc Godbout (Université de Sherbrooke) Geneviève Tellier (Université d’Ottawa) Justin Leroux (HEC Montréal)
14 h 05	Discussion
14 h 25	Période de questions
14 h 35 – 14 h 45	Mot de clôture Luc Godbout (Université de Sherbrooke)

Le colloque est présenté par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) de l’Université de Sherbrooke. En plus de permettre de diffuser et de vulgariser des travaux de recherche, ce sera l’occasion de créer un lieu d’échanges avec des intervenants de divers horizons disciplinaires et universitaires.

ANNEXE 2 : LES INTERVENANTS DU COLLOQUE

(en ordre alphabétique)

Vincent Arel-Bundock, professeur agrégé au Département de science politique de l’Université de Montréal, ses recherches portent sur l’économie politique internationale et l’économie politique comparée.

Éloïse Brouillard, doctorante en administration à l’Université de Sherbrooke, sa thèse porte sur la gestion de la conformité du processus de détermination de la valeur des biens en douane chez les multinationales.

Marie Connolly, professeure titulaire au Département des sciences économiques de l’Université du Québec à Montréal, elle est également directrice du Groupe de recherche sur la capital humain et fellow CIRANO.

Antoine Genest-Grégoire, doctorant en politiques publiques à l’Université Carleton, sa thèse s’intéresse aux liens entre la fiscalité et l’égalité hommes-femmes.

Luc Godbout, professeur titulaire au Département de fiscalité de l’Université de Sherbrooke, il est titulaire et chercheur principal de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Lyne Latulippe, professeure titulaire au département de fiscalité de l’Université de Sherbrooke et chercheure principale à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Justin Leroux, professeur titulaire au Département d’économie appliquée à HEC Montréal et membre de la Commission de l’écofiscalité du Canada. Il est également fellow CIRANO, membre du Centre de recherche en éthique (CRÉ) et membre associé au Groupement de recherche en économie quantitative d’Aix Marseille (GREQAM).

Julien Martin, professeur au Département des sciences économiques de l’Université du Québec à Montréal, il est directeur de la Chaire de recherche sur l’impact local des firmes multinationales. Fellow CIRANO, il est également affilié à l’ENSAE-CREST, affilié de recherche au CEPR et rédacteur en chef adjoint de la European Economic Review.

Annick Provencher, professeure agrégée en droit fiscal à la Faculté de droit de l’Université de Montréal et codirectrice du programme de maîtrise en droit fiscal (en partenariat avec HEC Montréal). Elle est affiliée au Centre de recherche en droit public (CDRP), au Centre de droit des affaires et du commerce international (CDACI) et à Accès au droit et à la justice (ADAJ).

Ysabel Provencher, professeure titulaire à l’École de travail social et de criminologie de l’Université Laval.

Julie S. Gosselin, professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l’Université de Sherbrooke.

Yves St-Maurice, consultant en économie et président du Comité des politiques publiques de l’Association des économistes québécois.

Geneviève Tellier, professeure titulaire en études politiques à l’Université d’Ottawa, elle est également directrice de la collection des Politique et politiques publiques aux Presses de l’Université d’Ottawa.

Jean-Pierre Vidal, professeur titulaire au Département des sciences comptables à HEC Montréal.

Nicolas Zorn, directeur général de l’Observatoire québécois des inégalités et doctorant en science politique à l’Université de Montréal.