

Le Rapport Bélanger

Gilles DesRochers

Volume 42, Number 1, April–June 1966

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003208ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003208ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

DesRochers, G. (1966). Le Rapport Bélanger. *L'Actualité économique*, 42(1), 134–141. <https://doi.org/10.7202/1003208ar>

Commentaires

Le **Rapport Bélanger.** Mis à part le rapport de la Commission Tremblay sur les relations fédérales-provinciales, dans lequel furent étudiés certains aspects de la fiscalité en ce qu'elle a trait aux relations fédérales-provinciales, le rapport de la Commission royale d'Enquête sur la Fiscalité constitue la première étude d'ensemble du régime fiscal du Québec, faite à la demande du gouvernement. Il est regrettable que le mandat de la Commission ait été limité à l'examen des impôts, laissant les dépenses publiques entièrement négligées ou les considérant comme une donnée. Une enquête portant sur l'ensemble des finances publiques (revenus, dépenses, emprunts) aurait certes été plus utile dans la conjoncture actuelle et la manière d'aborder la fiscalité, différente.

Tel qu'il est, le rapport n'est pas inutile. Disons tout de suite que son grand mérite est d'avoir mis en évidence la vétusté de notre régime fiscal et d'avoir suggéré des réformes administratives et légales visant à simplifier ou à rectifier la législation fiscale pour la rendre à la fois juste et plus efficace, par exemple en fermant les voies d'évasion, en supprimant certains impôts et certaines exemptions.

Mais l'objectif des commissaires n'était pas seulement ni surtout de rajeunir ce qui est appelé à devenir notre code des impôts. Ils cherchaient d'abord des moyens d'accroître les revenus fiscaux et parafiscaux de la Province, et pour y parvenir, d'accentuer la progressivité des impôts. En d'autres termes, ils ont fondé leurs recommandations, d'une part, sur le fait que le gouvernement du Québec, pour faire face à la hausse de ses dépenses, devra accroître le taux d'augmentation de ses rentrées fiscales dans les années à venir, et,

d'autre part, sur le postulat que cela devra se faire en taxant de façon plus progressive, c'est-à-dire en alourdissant la charge fiscale relative des contribuables disposant de revenus plus élevés.

Le rapport est divisé en trois parties consacrées successivement à la fiscalité provinciale, municipale et scolaire. Il est impossible, voire inutile, de commenter les recommandations une à une. Nous en avons donc choisi quelques-unes qui ont paru devoir retenir l'attention de ceux qui s'intéressent à la fiscalité.

Les commissaires recommandent de taxer les services, du moins un certain nombre, comme les services de réparations, d'entretien, les services personnels, etc. Indépendamment des considérations d'équité verticale, il semble raisonnable de les taxer pour satisfaire à l'équité horizontale, puisque deux individus ayant un même revenu pourront avoir des propensions différentes à consommer des biens et des services. Il reste à savoir quels services pourront être taxés, sans poser de problèmes administratifs insurmontables. Sur ce point, le rapport n'apporte rien de nouveau.

La partie qui se rapporte aux taxes routières (sur les carburants et les droits d'immatriculation) présente une argumentation très faible et ne tient pas compte des travaux récents en matière de tarification et de financement des routes. Après avoir admis que la taxation routière doit se faire en tenant compte des bénéfices reçus par les usagers et constaté que les taxes routières sont inférieures aux dépenses routières, et qu'en conséquence les contributions des usagers devraient être accrues, on recommande que les taxes sur les carburants soient haussées en vertu du fait qu'elles ne représentent que 10 p.c. des frais d'utilisation d'une voiture automobile, soit une dépense inférieure aux primes d'assurance. Je me demande, pour inverser les rôles, comment les commissaires auraient réagi s'ils avaient été membres de la Commission fédérale des Transports, à une demande d'augmentation tarifaire, provenant d'une entreprise de téléphone, formulée comme suit : « puisqu'il n'en coûte que vingt sous par jour à l'abonné du téléphone à Montréal, soit moins que le coût d'une pinte de lait, le tarif téléphonique devrait être haussé. » Le principe du bénéfice étant admis, la recommandation découlait d'elle-même sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à l'argument-charge qui n'a sa place, croyons-nous, que dans les prospectus publicitaires.

La recommandation d'introduire des taux d'immatriculation progressifs pour les voitures de tourisme nous paraît fondée sur une confusion de la taxation en fonction de la théorie des bénéfices et celle des facultés contributives. Si la taxation routière doit s'effectuer en fonction d'une première version de la théorie du bénéfice, selon laquelle le bénéficiaire doit payer selon l'utilité que représente pour lui l'utilisation des routes, c'est-à-dire en fonction de son surplus de consommateur, la progressivité des taux se justifierait théoriquement dans la mesure où un individu possédant une grosse voiture tire plus de satisfaction de l'usage des routes qu'un individu qui en possède une petite. En pratique, il serait impossible d'établir un tarif d'imposition convenable, car l'évaluation du surplus total pose des difficultés pour le moment insurmontables. La seconde version de la théorie de la taxation selon les bénéfices veut que le prix payé par l'usager soit égal aux coûts qu'il occasionne. Or, il est reconnu que des coûts supplémentaires de construction sont nécessaires pour permettre la circulation de véhicules lourds, les travaux américains, ayant, en effet, démontré qu'il existe des coûts additionnels (*incremental costs*) pour une route qui serait utilisée par des véhicules commerciaux lourds, par rapport à une autre devant servir aux voitures automobiles, ce même phénomène existant pour des véhicules utilitaires de diverses tailles. Cependant, ces travaux ont aussi démontré qu'il n'en coûte pas plus cher de construire une route permettant le passage d'une voiture automobile de type « Rambler » ou de type « Cadillac ». La progressivité recommandée pour les voitures automobiles est inspirée par le désir de rendre équitable la taxe d'immatriculation qui est progressive dans le cas des véhicules commerciaux. Ce faisant, on risquerait de rendre plus équitable une structure de taux qui l'est probablement déjà entre les divers types de véhicules utilitaires, si l'on se base sur les coûts supplémentaires de construction qui constituent la seule base objective de répartition des frais, combinée à la tarification selon l'utilisation, obtenue par la taxe sur le carburant. La progressivité des taux qui pourrait se justifier en fonction de la première version de la théorie du bénéfice, celle des surplus, ne pourrait être raffinée au point de pouvoir différencier les divers types de véhicules de promenade. Une tarification ou une taxation routière pondérée pour tenir compte, non pas du surplus total, mais des gains dans les sur-

plus (gains de temps et gains véhiculaires), c'est-à-dire des bénéfices provenant des dépenses courantes, ainsi que des coûts supplémentaires occasionnés par les divers usagers, est conceptuellement et pratiquement possible. Toutefois, on peut démontrer, ce que nous nous abstenons de faire, que diverses formules peuvent être utilisées et que le choix de l'une d'entre elles est nécessairement arbitraire, quoique l'une quelconque d'entre elles serait probablement préférable à la taxation actuelle qui ne correspond à aucun critère saisissable. Autrement dit, nous préférons un choix arbitraire entre des critères précis et bien définis à une politique abandonnée à la fantaisie ou aux préjugés des élus ou des électeurs, c'est-à-dire au hasard des circonstances politiques. Quoi qu'il en soit, nous pensons que l'État serait bien avisé, avant de songer à modifier la taxation routière actuelle, de scruter attentivement cette question. Les recommandations de la Commission semblent avant tout inspirées par le désir de démontrer qu'on peut accroître les taxes routières sans faire trop de mal aux contribuables et qu'il faut le faire à partir du jugement de valeur que la Commission a posé au départ comme devant s'appliquer à tous les impôts, à savoir que la progressivité des barèmes doit être appliquée au plus grand nombre d'entre eux. On doit insister sur le fait que la taxation routière n'a rien de commun avec l'impôt sur le revenu. De plus, les taxes routières représentent environ le cinquième des revenus propres du gouvernement. Cela semble suffisant pour justifier une analyse plus approfondie de cette forme de taxation. Voilà un cas où l'examen simultané des taxes et des dépenses eut été profitable.

D'autres mesures suggérées visent à accentuer la progressivité du régime fiscal. L'imposition du gain en capital, le changement du régime d'abattement et la modification de l'impôt sur les successions. Désirable sous l'angle de l'équité, la taxation du gain en capital pourrait avoir des effets nuisibles sur l'investissement. Si une solution de compromis entre l'équité et la croissance s'imposait, on pourrait alors imiter les États-Unis qui taxent les gains au moment où ils sont encaissés, à un taux préférentiel.

Le remplacement du montant fixe d'abattement à la base par un montant fixe d'abattement du montant de l'impôt calculé entraînerait une progressivité plus grande des taux effectifs d'imposition sur le revenu. Comme elle pourrait être obtenue autrement, il s'agirait

de savoir quel système est le plus seyant pour le contribuable et le plus simple sur le plan de la cotisation. Le système proposé ne supprime pas l'érosion, par l'inflation, d'un abattement spécifique.

Enfin, la rectification et l'accentuation de la progressivité des droits successoraux proposés profitera principalement aux petites fortunes et aux entreprises familiales tout en corrigeant les anomalies du barème actuel.

Il y a, dans ce rapport, des « curiosités ». L'une d'elles a trait à la notion de progressivité qui semble liée au caractère de nécessité d'un bien. Par exemple, à la page 234, on dit : « qu'on ne saurait parler, à propos des taxes établies sur les boissons alcooliques, d'impôt régressif ou progressif, puisque le citoyen peut accepter ou refuser de s'y astreindre avant même et sans que n'entre en ligne de compte sa capacité contributive ». Bien que prévenu, au début du rapport, que celui-ci renferme de nombreux jugements de valeur, on est en droit de se demander si l'on n'y est pas allé un peu fort, au point de rejeter l'utilité de concepts économiques bien définis et universellement acceptés.

Pour faire le poids, mentionnons deux tentatives de franche démystification. Il s'agit d'abord de la mise en garde contre l'illusion de l'exploitation fiscale illimitée des ressources naturelles. La conclusion du chapitre VIII démontre le contraire. La seconde tentative a trait à la loterie. Encore là, la démonstration de son faible rendement fiscal est convaincante. On constatera assez curieusement que l'étude de la rentabilité fiscale d'une loterie éventuelle, un sujet en somme mineur, constitue l'une des analyses les plus documentées et les plus intéressantes du rapport. On aurait souhaité que d'autres sujets plus importants soient étudiés d'aussi près.

Il faudrait peut-être aussi rappeler que le rapport mentionne à maintes reprises la nécessité, pour le Québec, d'aligner ses taux de taxation sur ceux de l'Ontario et du fédéral. Il s'agit là, sans doute, d'un problème réel. Il faut cependant se rappeler que la population du Québec est relativement très immobile, que les ressources naturelles sur lesquelles repose son développement sont absolument immobiles. Il reste le capital que l'on aurait intérêt à attirer en lui procurant des avantages fiscaux. Traditionnellement, comme l'indique le rapport, les taux d'imposition ont été plus élevés et les impôts plus nombreux dans le Québec que dans la plupart des autres pro-

vinces. Cela était attribuable à l'étroitesse relative plus grande de l'assiette fiscale. Face à une expansion relative continue du secteur public dans les années à venir et compte tenu de l'écart économique entre le Québec et l'Ontario qui, peut-être, va s'atténuer mais non disparaître, il nous sera impossible de s'aligner complètement sur la fiscalité ontarienne, à moins que des subventions fédérales ne viennent combler la différence entre les rentrées fiscales provenant de l'adoption des taux ontariens et les dépenses publiques provinciales et municipales.

Les réformes administratives proposées au niveau des finances municipales, dont la Régie de l'évaluation foncière et l'uniformisation des critères d'évaluation foncière sont tout à fait désirables et nécessaires depuis fort longtemps.

L'exemption partielle de taxe foncière sur le capital immobilier agricole est basée sur une double justification qui conduit à exclure les sociétés agricoles commerciales de culture de l'exonération fiscale de 50 p.c. de l'impôt foncier. L'exemption proposée est fondée sur le fait que le rapport entre la capital immobilier et le capital total est de $\frac{2}{3}$ en agriculture, soit une proportion deux fois plus élevée que dans l'industrie où la machinerie industrielle est exemptée. L'imposition de la moitié seulement du capital immobilier agricole mettrait l'entreprise agricole sur le même pied que l'entreprise industrielle en égalisant le fardeau fiscal des deux. Cette argumentation est défendable mais il est inadmissible que les sociétés commerciales agricoles de culture, constituées par intégration verticale, en soient exclues sous prétexte qu'« on ne saurait aisément justifier, dans le cas de ces entreprises, la réduction du fardeau par l'inégalité de traitement qui existe entre l'agriculteur et le salarié » (p. 314). Voilà certes un exemple de raisonnement confus. En une page, on passe de la première argumentation à la seconde, en revenant sur la première en insistant encore sur le fait que cette semi-exemption « ... semble justifiable, non pas parce que la terre est un bien de production, mais bien à cause de l'importance particulière du capital immobilier dans la pratique de l'agriculture » (p. 314). La discrimination à l'endroit des sociétés agricoles commerciales est inadmissible en vertu de l'argument premier qui est valable. Elle aurait d'ailleurs des conséquences néfastes sur le mouvement économique d'intégration des productions agricoles, considéré comme nécessaire

pour améliorer la rentabilité économique des entreprises agricoles. Ce serait donc sans profit pour personne. Si l'État juge que le salarié est plus favorisé que le cultivateur autonome, qu'il redresse la situation autrement qu'en nuisant au développement économique d'une industrie dont la croissance est suffisamment difficile à l'heure actuelle.

Pour aider les municipalités, la Commission recommande deux types de subventions. D'abord, des subventions conditionnelles, qui devraient représenter une partie du coût des immobilisations, après effort fiscal minimum de la municipalité et compte tenu de sa capacité financière et du taux de chômage saisonnier et structurel qui l'afflige. À supposer que ces critères puissent être rendus opérationnels, ces subventions favoriseraient la réduction des inégalités entre les municipalités et complèteraient la redistribution des ressources fiscales entre les municipalités qui seraient l'objet d'une politique de subventions inconditionnelles restant à définir et dont le régime actuel de péréquation d'une partie du produit de la taxe de vente est une amorce qui devra certes être sensiblement révisée.

La fiscalité scolaire étant traitée dans le rapport Parent, la part qui lui est consacrée dans le rapport Bélanger est plutôt mince. L'éducation qui était autrefois un bien rationné par le marché, est devenue un « bien méritoire » que l'État subventionne largement et tente de mettre à la disposition du plus grand nombre pour empêcher le gaspillage des talents. Il est maintenant accepté que le financement de l'éducation ne peut plus se faire par l'impôt foncier et que l'impôt général sur le revenu et la dépense est un moyen plus équitable et probablement moins discriminatoire (les biens immobiliers n'étant qu'une fraction du capital) de le faire.

Dans l'ensemble, le rapport est un document à la fois étrange et décevant. Étrange par son argumentation, comme nous l'avons plusieurs fois illustré, qui mêle, et souvent confond, les faits, leur analyse et les jugements de valeur, ce qui ternit son contenu objectif. Décevant par la faiblesse de l'analyse sous-jacente aux recommandations importantes touchant à la taxation routière, à l'imposition du revenu (gain en capital), à l'impôt foncier municipal et à la péréquation municipale. Par contraste, un excès de soins est prodigué pour étayer des recommandations mineures comme le rejet d'une loterie ou l'imposition des presbytères. Pour être honnête, il faudrait

peut-être ajouter que le manque de personnel technique et le temps limité par rapport à l'ampleur du problème à étudier, expliquent en bonne partie la pauvreté de l'analyse économique en particulier.

Il ne faudrait pas omettre de souligner la clarté et la simplicité pédagogique du rapport, bien que certains exposés, nous le répétons, soient un peu étriés et que plusieurs conclusions ou recommandations soient étayées sur une argumentation verbale ou factuelle assez mince ou inexistante. Il est regrettable que les études techniques, dans la mesure où elles existent et qu'elles ont servi à la préparation du rapport, ne soient pas publiées et risquent d'être à jamais perdues dans les tiroirs des administrations. La société aurait certainement tiré un plus grand avantage des ressources employées dans la conduite de cette enquête si certains travaux annexes avaient été publiés.

Au pire, on considérera ce rapport comme une excellente introduction descriptive au régime fiscal du Québec, complété récemment par l'*Aperçu de la fiscalité au Québec*, publié par le ministère du Revenu. Pour la première fois les étudiants en finances publiques disposeront d'un instrument de consultation commode et à peu près convenable. Au mieux, le rapport sera considéré comme le point de départ de discussions et, espérons-le, d'analyses plus étoffées de certains problèmes fiscaux, comme la taxation du gain en capital, la péréquation fiscale municipale, la taxation routière, etc. Souhaitons que ce rapport et ceux de la Commission Carter et du Comité sur le Régime fiscal provoquent une mise à jour complète de notre régime fiscal.

Gilles DESROCHERS

Le Rapport du Conseil du Travail de Montréal sur la pauvreté

La pauvreté possède d'abord une dimension humaine. Avant d'être un concept pour sociologues ou économistes, elle est une réalité, un état de vie.

Ce ne sont pas les pauvres qui parlent d'eux-mêmes, mais les autres, et il est difficile de les décrire sans une connaissance profonde de leur condition. Des pauvres, nous connaissons surtout l'habitat, et