

# Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

---

## **TVA sociale, une idée pour le Québec?**

---

Document de travail 2011/03

Stéphane PAQUIN  
Luc GODBOUT

18 mars 2011



UNIVERSITÉ DE  
**SHERBROOKE**

## **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.

## La 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. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité. Pour plus de détails sur la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques*, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://www.usherbrooke.ca/adm/recherche/chairefiscalite/>.

**Stéphane Paquin** est professeur à l'École nationale d'administration publique. Il collabore aux travaux de la CFFP.

**Luc Godbout** est professeur à la Faculté d'administration de l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la CFFP.

Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs, ces derniers assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

Merci à la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

***Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques***

Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-8000, poste 61353

Télécopieur : (819) 821-7396

Courriel : [cffp.adm@usherbrooke.ca](mailto:cffp.adm@usherbrooke.ca)

## Table des matières

Mise en contexte .....	1
1. Les résultats de la réforme.....	3
2. Réforme de la fiscalité et TVA sociale.....	8
3. Les paramètres du débat sur la TVA sociale .....	12
A. Quels sont les effets positifs attendus?.....	13
B. Les effets négatifs?.....	14
Conclusion.....	17

## Mise en contexte

Avant même la récession, les gouvernements des pays de l'OCDE connaissaient tous, à divers degrés, des problèmes de finances publiques. L'Union européenne a estimé que le vieillissement de la population fera passer la dette publique des pays de la zone euro de 63 % du PIB en moyenne en 2005 à plus de 200 % en 2050 si aucune politique d'encadrement des dépenses publiques n'est mise en œuvre<sup>1</sup>.

Les plans de relance en réponse à la récession de 2008 n'ont fait qu'aggraver l'endettement. La situation des finances publiques représente encore plus qu'hier le problème public numéro un en Occident. La faiblesse de la reprise, la concurrence globale et le vieillissement de la population en Europe et en Amérique du Nord ne font que rendre ce défi plus aigu.

Peu importe la façon dont on regarde la question, une chose est claire : les pays membres de l'OCDE seront inévitablement à la recherche de revenus supplémentaires. Ils ont besoin de plus de croissance économique et de revenus. La question qui se pose dans ce contexte est la suivante : peut-on favoriser la croissance et une hausse des revenus de l'État sans démanteler l'État social ni créer une augmentation des inégalités?

Le Danemark était pointé du doigt à la fin des années 1980 et au début des années 1990 en raison de son taux de chômage élevé, de ses déficits publics importants et de sa balance des paiements déficitaire. Passé de contre-modèle, ce petit pays de moins de 6 millions d'habitants est de nos jours cité comme un véritable exemple, notamment en France et en Allemagne, à un point tel que certaines des réformes mises de l'avant au Danemark à la fin des années 1980 et au début des années 1990 ont fait l'objet de promesses électorales ailleurs, notamment l'idée d'introduire une TVA sociale pour favoriser la croissance et l'emploi. Le Danemark a réussi cet exploit alors qu'il détient un des taux de syndicalisation, un niveau de taxation et une couverture sociale parmi les plus élevés du monde.

Le changement est important; des années 1970 jusqu'à 1993, la trajectoire historique du Danemark s'inscrivait dans une logique comparable à celle de nombreux pays européens. Les diverses réformes de l'État cherchaient à réduire la générosité de la couverture de certains programmes sociaux. Afin de diminuer les déficits, par exemple, le gouvernement a favorisé les préretraites dans la fonction publique et les politiques d'emplois restaient passives, c'est-à-dire qu'elles n'imposaient pas de contraintes très importantes pour les chômeurs. À partir de la fin des années

---

<sup>1</sup> Christian Chavagneux, *Les dernières heures du libéralisme. Mort d'une idéologie*. Paris, Ed. Perrin, 2007, p. 149.

## TVA sociale, une idée pour le Québec?

1980, le modèle danois se transforme fondamentalement. Le pays introduit une série de réformes complémentaires qui ont des affinités électives. Les réformes au Danemark ont favorisé une très grande complémentarité entre le financement des programmes sociaux, la dérèglementation de l'emploi et l'organisation de la couverture sociale<sup>2</sup>. Le « Triangle d'or danois » est composé 1) d'un marché du travail flexible, 2) d'une protection sociale généreuse et 3) de politiques actives de l'emploi. Pour financer ce système, une TVA sociale a été introduite.

Il s'agit d'un système inédit dans les pays occidentaux qui est complètement en phase avec la mondialisation. Dans ce système, l'État garantit la sécurité pour les travailleurs par des indemnités de chômage considérables. Cette sécurité assurée pour les travailleurs a permis une libéralisation des politiques de l'emploi. Ces deux mécanismes sont appuyés par une politique active de l'emploi qui assure la formation et la requalification professionnelles des travailleurs au chômage. Afin de financer ce système, les Danois ont préalablement revu leur fiscalité et ont introduit une TVA sociale. La réforme au Danemark s'est faite de façon séquentielle et s'est appuyée sur un consensus social et orienté sur la stabilité sociale.

L'objectif de cet article est d'exposer les grands principes de cette TVA sociale au Danemark afin de comprendre dans quelle mesure elle peut servir de guide ailleurs et plus particulièrement au Québec. Le Québec de 2011 possède de nombreuses caractéristiques du Danemark de 1990 : un déficit commercial important, un endettement public considérable et une croissance économique insuffisante.

La facture de ce texte est la suivante : dans un premier temps, nous exposons brièvement les résultats de la réforme en comparaison avec le Québec et d'autres pays membres de l'OCDE. Dans un second temps, nous abordons spécifiquement la réforme de la fiscalité et l'introduction de la TVA sociale.

---

<sup>2</sup> Bruno Amable, *Les cinq capitalismes*, Paris, Seuil, 2005 et Bruno Amable et D. Gatti, « Labour and product market reforms: questioning policy complementarity », *Industrial and Corporate Change*, vol. 15, n° 1, p. 101-122.

## 1. Les résultats de la réforme

L'introduction de la TVA sociale et plus généralement de la réforme de l'État pour introduire les mesures d'un marché du travail flexible (la *flexicurité*) a produit, sur le long terme, des résultats quasiment inespérés. Dans un premier temps, la période d'adaptation a été relativement difficile, mais depuis la seconde moitié des années 1990, les principes de la réforme de l'État font consensus et les résultats sont au rendez-vous.

Il est vrai que l'héritage du conservateur Poul Schlüter, premier ministre danois de 1982 à 1993, reste encore aujourd'hui un objet de polémique. Schlüter est celui qui a introduit la politique de « Kartoffelkur » en 1986, qui est la base de la réforme qui a conduit à l'introduction de la TVA sociale.

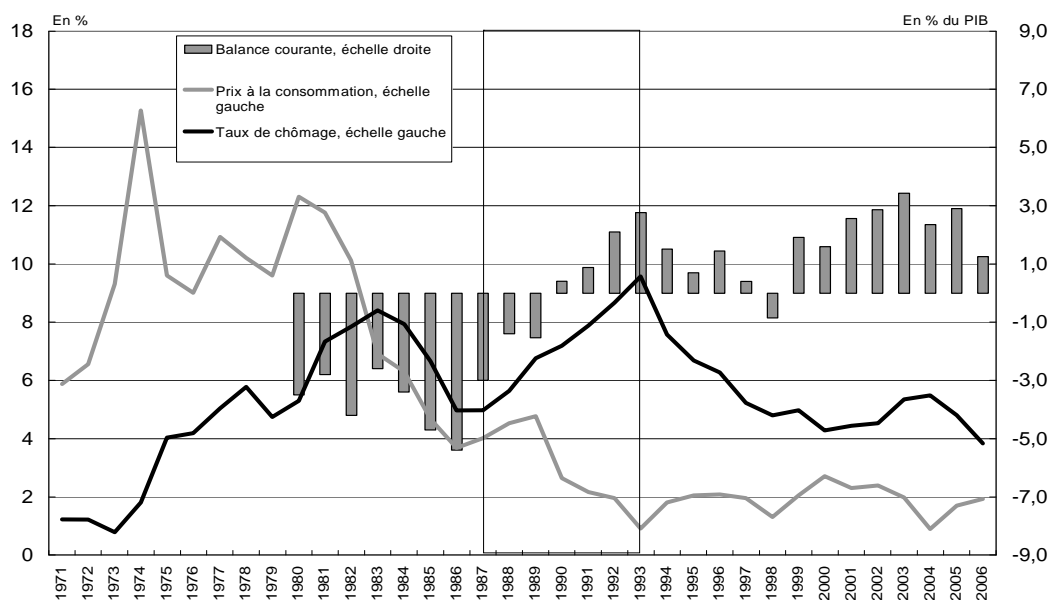
Parmi les éléments importants et positifs de son bilan, c'est sous sa gouverne que la balance des paiements du Danemark redevient positive en 1990 pour la première fois en deux décennies. Le solde de la balance des paiements, qui est en déficit chronique depuis les années 1970 au Danemark, se résorbe à partir de la fin des années 1980. Depuis, il est positif, sauf pour une courte période à la fin des années 1990. La balance commerciale est pour sa part positive depuis la fin des années 1980. De plus, l'inflation au Danemark, qui dépassait les 10 % au début des années 1980, a été ramenée à environ 2 % en 1992. Lors de la même période, le déficit public qui tournait autour de 9 % du PIB fut diminué à 2,6 %. Au départ, le chômage va grimper à des niveaux élevés pour le Danemark. En 1993, il dépassera les 10 % et la dette publique va atteindre plus de 80 % du PIB. À noter cependant que de nombreux pays occidentaux se retrouvent dans la même situation.

Le successeur de M. Schlüter, Poul Nyrup Rasmussen, premier ministre de 1993 à 2001 à la tête du parti social-démocrate, possède un bilan qui fait plus consensus<sup>3</sup>. Sous sa gouverne, le taux de chômage diminue rapidement pour s'établir légèrement en-dessous de 5 %. La réduction de la dette publique est très importante et l'inflation reste maîtrisée. Ce bilan plus que positif a cependant été rendu possible par l'introduction de la TVA sociale (graphique 1).

---

<sup>3</sup> Sur cette période : Mogens Lykketoft, *Le modèle danois. Chronique d'une politique réussie*, Paris, Édition Esprit ouvert, 2006, 125 p.

**Graphique 1 :  
Taux d'inflation, taux de chômage et balance courante au Danemark**



Source : Besson, 2007, p. 101.

De nos jours, les résultats de la réforme de l'État sont reconnus par les spécialistes. Le Danemark a connu une forte période de croissance économique depuis 1990. Son taux d'emploi est très élevé, supérieur à celui du Québec ou du Canada tout comme la croissance de sa productivité qui surpasse même celle des États-Unis<sup>4</sup>. Le Danemark a réussi à réduire sa dette et était avant la récession de 2008, en situation de surplus budgétaire. Les Danois connaissent de nos jours un niveau de vie élevé par habitant et avec une répartition très égalitaire des revenus. Ils sont efficaces économiquement et juste socialement<sup>5</sup>.

Sur le plan du marché du travail, le taux d'emploi de la population âgée de 15 à 64 ans au Danemark était, en 2009, à 75,7 % ce qui est mieux que le taux canadien (71,5 %), américain (67,6 %), allemand (70,4 %), britannique (70,6 %), ou français (64,1 %). Les succès du modèle danois ne s'arrêtent pas là. En 2009, le taux d'emploi féminin (15 à 64 ans) au Danemark est à 73,1 %, ce qui est mieux que la Suède (70,2 %), la Finlande (67,9 %) et beaucoup mieux que la moyenne Europe (54,6 %) ou que le taux québécois (68,7 %). Le Danemark se classe également dans le peloton de tête mondial pour l'emploi des aînés. Entre 2000 et 2009, le taux d'emploi des 55-59 ans est passé de 72,6 % à 78,5 % au Danemark (contre 62,2 % au Québec). Celui des 60-64

<sup>4</sup> Centre sur la productivité et la prospérité, *Productivité et prospérité au Québec : bilan 2010*, Montréal, HEC Montréal, 2010, p. 14.

<sup>5</sup> OCDE, *Danemark : Études économiques de l'OCDE*, OCDE 2009.



## TVA sociale, une idée pour le Québec?

ans est passé de 30,9 à 36,6 % avec une pointe à 40,4 % (en 2006) juste avant la récession (contre 39 % au Québec)<sup>6</sup>.

Sur le plan de la productivité du travail, le Danemark surclasse le Canada et le Québec. Le Danemark est 14<sup>e</sup>, le Canada est 17<sup>e</sup> et le Québec serait 20<sup>e</sup><sup>7</sup>. Les résultats du Danemark surprennent puisque ce pays possède un secteur public qui compte pour environ un emploi sur trois et il n'est pas spécialisé dans les hautes technologies.

La réforme de l'État au Danemark n'a eu que peu d'impact sur les inégalités. Selon le coefficient de Gini qui mesure les inégalités dans la distribution des revenus dans une société, le Danemark est même une des sociétés les plus égalitaires au monde. Avec un coefficient de Gini de 0,23, ce dernier possède un taux identique à celui de la Suède (0,23), fait mieux que la France (0,28), la Norvège (0,28), le Québec (0,30) et le Canada (0,32)<sup>8</sup>. Le taux de pauvreté chez les enfants en 2005 est de 2,7 % au Danemark contre 4 % pour la Suède, 4,2 % pour la Finlande, de 7,6 % en France, de 14,5 % au Québec, de 15,1 % au Canada et de 20,6 % pour les États-Unis<sup>9</sup>.

Les dépenses gouvernementales sont passées au Danemark de 59,3 % du PIB en 1985 à 52,5 % en 2005 soit une réduction de 6,8 points. Mais, à la suite de la récession de 2008-2009, les dépenses gouvernementales ont augmenté à 57,7 %. Les réformes ne se sont pas traduites par des diminutions de dépenses dans les protections sociales. Ces dernières, rapportées sur le PIB, sont passées au Danemark de 25,2 % en 1993 à 27,1 % en 2003 (total hors chômage)<sup>10</sup>.

Du côté des recettes fiscales totales sur le PIB, elles sont restées relativement stables au Danemark. Elles représentaient 48,2 % du PIB en 2008 contre 48,8 % en 1995. En 2008, le Danemark possédait toujours le niveau d'imposition le plus élevé des pays de l'OCDE devant la Suède (46,3 %), la Finlande (43,1 %), la France (43,2 %), le Québec (37,9 %), le Canada (32,3 %) ou les États-Unis (26,1 %)<sup>11</sup>.

Le Danemark a également réduit sa dette publique de façon considérable. Cette dernière est passée de 77 % du PIB en 1994 à 27,4 % en 2007. La récession a cependant fait regimber cette dernière à 41,4 % du PIB en 2009 contre 43,8 % pour la Finlande, 41,9 % pour la Suède, 68,2 % pour le

---

<sup>6</sup> Base de données de l'OCDE (OECD.Stat) et Statistique Canada, Tableau 282-0002.

<sup>7</sup> Centre sur la productivité et la prospérité, *op.cit.*, p. 15.

<sup>8</sup> Base de données de l'OCDE (OECD.Stat) et Statistique Canada, Tableau 202-0709.

<sup>9</sup> CONSEIL DU BIEN-ETRE SOCIAL DU CANADA. *Rapport 2009 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada : 1989 – 2009*, p. 3 et OCDE. *OCDE Family Database*, Tableau « CO2.2 Child poverty », <[http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en\\_2649\\_37419\\_37836996\\_1\\_1\\_1\\_37419.00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_37419_37836996_1_1_1_37419.00.html)>.

<sup>10</sup> La réduction dans le second cas s'explique par l'importante baisse du chômage depuis les années 1990. Ces chiffres sont cités dans Stéphane Paquin, « Les rumeurs sur ma mort sont grandement exagérées. La mondialisation et les politiques publiques » dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, *Analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2010, pp. 355-380.

<sup>11</sup> Source OCDE (2010), *Statistiques des recettes publiques 1965-2009 : Édition 2010*.

TVA sociale, une idée pour le Québec?

Royaume-Uni, 73,4 % pour l'Allemagne, 78,1 % pour la France, 116 % pour l'Italie. La moyenne des pays de l'Union européenne est à 74 %<sup>12</sup>.

Lorsque l'on compare la dette brute et la dette nette, la performance danoise est encore plus étonnante. En 2008, la dette nette est négative au Danemark (voir tableau 1).

**Tableau 1 :**  
**Dette brute et nette, 2008**

<b>Dette brute</b>		<b>Dette nette</b>	
	<b>(% PIB)</b>		<b>(% PIB)</b>
Danemark	39,8	Norvège	-124,6
Finlande	40,7	Finlande	-51,1
Suède	47,1	Suède	-18,2
Norvège	56,0	Danemark	-6,1
Royaume-Uni	56,8	Islande	19,9
Pays-Bas	65,8	Canada	22,4
Autriche	66,2	Pays-Bas	25,2
Allemagne	68,8	Autriche	32,7
Canada	69,7	Royaume-Uni	33,1
États-Unis	70,0	France	44,3
France	75,7	Allemagne	45,0
Belgique	93,5	États-Unis	47,2
<b>Québec</b>	<b>94,5</b>	<b>Québec</b>	<b>55,9</b>
Islande	96,3	Belgique	74,1
Italie	114,4	Japon	84,4
Japon	172,1	Italie	89,6

Source : Ministère des Finances du Québec, *La dette publique du Québec*, mars 2010, tableau 15, p. 34.

Le Danemark représente de nos jours une des économies les plus ouvertes à la mondialisation. En 2005, l'excédent de la balance commerciale correspondait à 3 % du PIB danois. La croissance des exportations danoises entre 1990 et 2007 est de 40 %. C'est moins que le Québec (+ 55 %), mais cela figure beaucoup mieux que les États-Unis (+ 16 %)<sup>13</sup>. Le **tableau 2** expose la part des exportations en proportion du PIB. Les exportations danoises représentaient 55 % du PIB en 2008, ce qui est plus que les États-Unis (13 %), le Japon (17 %) et le Canada (35 %), mais comparables à la Suède (55 %) ou encore au Québec (51 %).

<sup>12</sup> Eurostat, 2010

<[http://www.google.com/publicdata?ds=jnhjj7mtl7cmt\\_&met=gd\\_pc\\_gdp&idim=eu\\_country:DK&dl=fr&hl=fr&q=dette+publique+danemark#met=gd\\_pc\\_gdp&idim=eu\\_country:DK:FI:SE](http://www.google.com/publicdata?ds=jnhjj7mtl7cmt_&met=gd_pc_gdp&idim=eu_country:DK&dl=fr&hl=fr&q=dette+publique+danemark#met=gd_pc_gdp&idim=eu_country:DK:FI:SE)>.

<sup>13</sup> Stéphane Paquin, *op.cit.*, p. 367.

**Tableau 2 :**  
**Part des exportations dans le PIB pour certains pays de l'OCDE et du Québec en 2008**

Rang	Pays de l'OCDE	Part des exportations dans le PIB (%)
1	Belgique	92 %
2	République slovaque	82.6 %
3	Hongrie	81.4 %
4	Irlande (chiffre 2007)	79.4 %
5	Pays-Bas	76.9 %
6	République tchèque	76.8 %
7	Autriche	59.1 %
8	Suisse	56.2 %
<b>9</b>	<b>Danemark</b>	<b>54.8 %</b>
10	Suède	54.1 %
	<i>Québec*</i>	<i>51.3 %</i>
17	Canada	34.9 %
28	Japon	17.4 %
29	États-Unis	13.0 %

Source : Tiré de M. Joanis et L. Godbout, *Le Québec économique 2009. Le chemin parcouru depuis 40 ans*, 2009, p. 34.

\* Exportations vers l'étranger et les autres provinces.

Le système danois est cependant très vulnérable aux chocs extérieurs. Avec la récession, le recul des exportations est particulièrement prononcé : -17 % entre février 2008 et février 2009. Cela dit, le PIB n'a pas autant reculé que dans les pays voisins<sup>14</sup>.

Enfin, on a pu constater que le Danemark est entré dans la récession avec des finances publiques saines et un cadre budgétaire solide.

<sup>14</sup> OCDE, Danemark, *op.cit.*, p. 11.

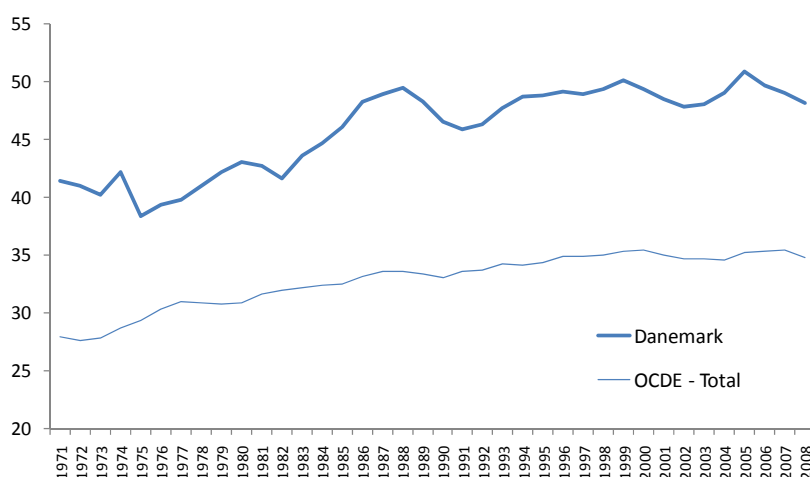
## 2. Réforme de la fiscalité et TVA sociale

Quels sont les facteurs qui expliquent ces succès étonnants de l'économie danoise? La réforme de la fiscalité par l'introduction de la TVA sociale à la fin des années 1980 constitue un facteur clé du succès retrouvé du modèle danois.

Le graphique 2 compare l'évolution du poids des recettes fiscales au Danemark en regard du poids moyen des pays de l'OCDE. Encore aujourd'hui, le niveau de prélèvement obligatoire au Danemark est un des plus élevés au monde sinon le plus élevé. Le total des recettes fiscales en pourcentage du PIB était de 46,1 % en 1985 pour passer à 48,8 % en 1995 et à 48,2 % en 2008 avec une pointe à 49,4 % en 2000.

Autrement dit, le succès du Danemark ne s'explique pas par un désengagement massif de l'État et une baisse radicale des impôts selon la logique néolibérale. En comparaison, les recettes fiscales totales totalisaient, en 2008, 46,3 % du PIB en Suède, 43,2 % du PIB en France, 43,1 % du PIB en Finlande, 35,7 % du PIB au Royaume-Uni, 32,3 % du PIB au Canada et 26,1 % du PIB aux États-Unis.

**Graphique 2 :**  
**Évolution de la pression fiscale du Danemark et de la moyenne des pays de l'OCDE**



Source : OCDE.

Il ne faut pas en déduire que le Danemark a été inactif sur le front fiscal. À la fin des années 1980, ce dernier a opéré une réforme de sa fiscalité. Il a été le premier pays à adopter le principe d'une « TVA sociale ». Sa logique consiste à financer les programmes sociaux, à freiner les importations

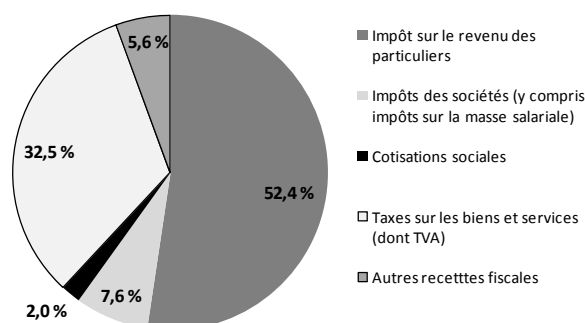
## TVA sociale, une idée pour le Québec?

et à dynamiser les exportations. C'est dans ce contexte que le Danemark a revu complètement ses modes de prélèvements sociaux. Par la suite, l'Allemagne a également haussé la TVA (de 16 % à 19 %) en 2007, où  $\frac{1}{3}$  de la hausse a été affecté à la diminution des cotisations sociales. Au même moment, la France a également exploré cette avenue.

Entre 1987 et 1992, le Danemark a introduit une TVA sociale, ce qui veut dire que les charges sociales des entreprises ont été réduites et le manque à gagner a été compensé par une hausse de la TVA (l'équivalent de la TVQ ou de la TPS). À partir de 1988, les cotisations sociales des employeurs au titre de l'assurance chômage et invalidité ont été supprimées. En retour, le gouvernement a fait passer le taux de sa TVA de 22 % à 25 %, le taux le plus élevé observé dans l'Union européenne.

De nos jours, l'impôt sur le revenu reste encore la principale source de revenus pour l'État danois. En 2008, l'impôt sur le revenu a procuré 52,4 % des recettes à l'État contre 20,9 % pour la TVA. De leur côté, les cotisations sociales restent encore aujourd'hui très faiblement utilisées en proportion du total des recettes fiscales (2,0 %).

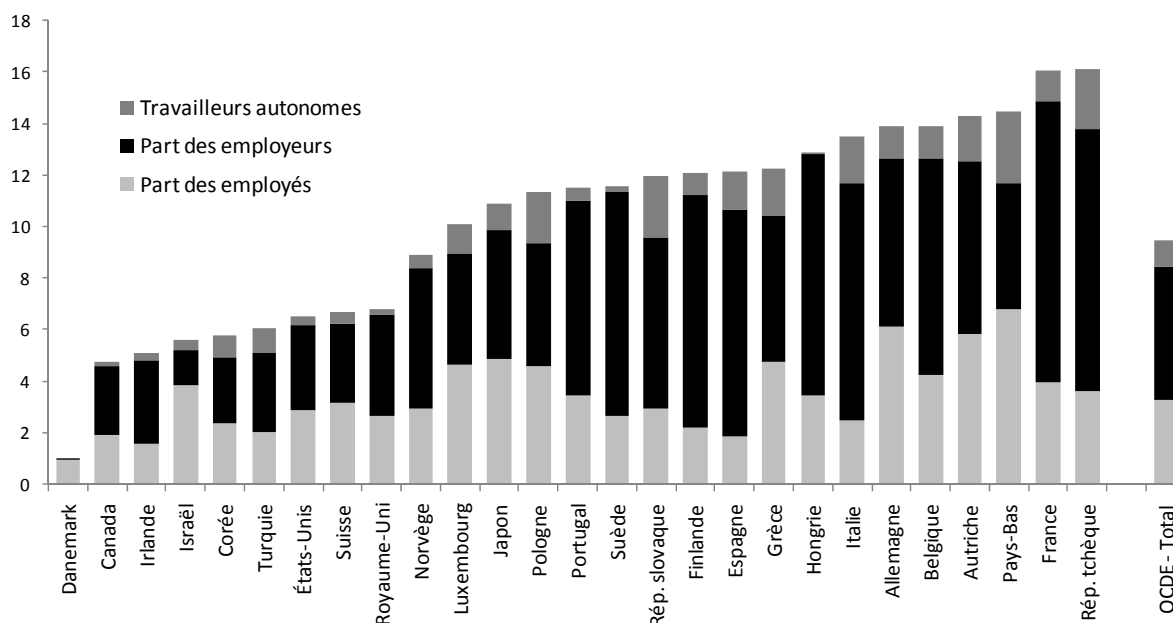
**Graphique 3 :**  
**Répartition des recettes fiscales en 2008**



Source : OCDE.

En conséquence, parmi les pays de l'OCDE utilisant les cotisations sociales comme source de revenus, le graphique 4 illustre que le Danemark se distingue comme étant le pays où les cotisations sociales, notamment celles à la charge des employeurs, sont les plus faibles.

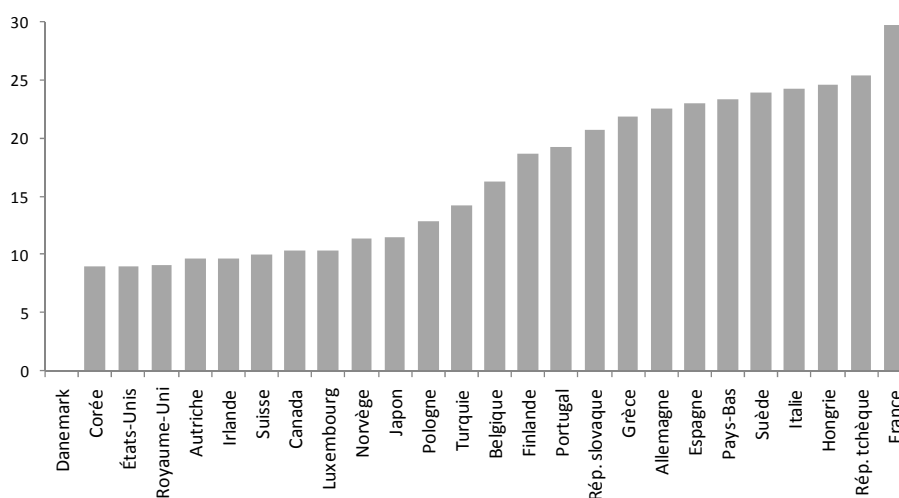
**Graphique 4 :**  
**Comparaison des cotisations sociales en proportion du PIB en 2008**



Source : OCDE.

Le graphique 5 présente les cotisations sociales des employeurs en proportion du coût de la main-d'œuvre pour un travailleur gagnant le salaire moyen. Parmi les pays présentés, le Danemark se distingue, car il n'y a aucune cotisation sociale en 2009.

**Graphique 5 :**  
**Cotisations de sécurité sociale des employeurs, 2009**  
(en % des coûts de main-d'œuvre, pour un travailleur gagnant 100 % du salaire moyen)



Source : OCDE, Les impôts sur les salaires 2009.

## TVA sociale, une idée pour le Québec?

Au Danemark, selon un rapport du Sénat français, il est cité que :

« [...] la répartition des prélèvements obligatoires entre leurs différentes sources suit un modèle tout à fait original parmi les pays de l'OCDE [...]. Ce sont essentiellement les impôts d'État et la fiscalité locale, auxquelles (sic) s'ajoutent quelques cotisations sociales à la charge des seuls salariés, qui financent les dépenses de santé, la politique de l'emploi, l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que le premier étage du système de retraite. [...] l'essentiel du financement du système de protection sociale relève des ménages, par le biais de l'impôt sur le revenu et de la TVA.

[...] les entreprises ne supportent pratiquement plus de charges sociales depuis 1987. Les seuls éléments restant à leur charge sont leur contribution partielle au deuxième étage du système de retraite, qui en compte trois, et qui peut s'analyser comme un élément du salaire différé<sup>15</sup>. »

Cette mesure avait été jugée nécessaire à cause des déséquilibres persistant dans la balance des paiements. Elle provient de la politique-cadre de 1986 intitulée « Kartoffelkur ». La réforme de la fiscalité a été conçue par un accord tripartite entre le gouvernement, le patronat et les syndicats. La quasi-suppression des charges sociales qui pèsent sur les entreprises a été accompagnée de plusieurs politiques visant à freiner la demande intérieure (diminution des dépenses publiques, diminution du taux applicable à la déductibilité des intérêts d'emprunts, réduction de la durée des allocations de chômage).

La majoration de la TVA est également allée de pair avec un engagement des syndicats sur la modération salariale. En outre, la TVA au Danemark ne connaît pas de taux réduit et très peu d'exonération sauf pour l'éducation, la presse, les services financiers, les assurances et le transport des personnes. À ce titre, contrairement au Canada, les produits alimentaires sont donc assujettis à la TVA.

---

<sup>15</sup> Sénat Français, « L'Expérience danoise : une réussite qui mérite attention » <<http://www.senat.fr/rap/r04-052/r04-05240.html>>. Page consultée le 3 février 2011.

### 3. Les paramètres du débat sur la TVA sociale

Quelle est la logique derrière cette idée de TVA sociale? Quels sont les paramètres du débat?

La proposition d'introduire une TVA sociale repose sur l'idée que faire financer l'État providence par un prélèvement sur les entreprises augmente le coût du travail et de la production nationale<sup>16</sup>. Au Québec par exemple, les travailleurs et les entrepreneurs doivent financer une partie des programmes sociaux comme la retraite (RRQ), l'assurance parentale (RQAP) et diverses autres prestations à même leurs revenus. Cette façon de procéder augmente le coût de l'emploi, de la production et donc des exportations, en plus de diminuer la profitabilité des entreprises. La production nationale part ainsi avec un désavantage par rapport à d'autres produits fabriqués en Chine notamment, mais également sur les autres marchés extérieurs. L'introduction d'une TVA sociale vise ainsi à augmenter la compétitivité des entreprises implantées sur le territoire sur le plan national et international.

Comme l'écrit Éric Besson :

Dans le système actuel de protection sociale, les entreprises paient le coût de la santé sur les salaires, avant la réalisation éventuelle de leur chiffre d'affaires. Un des effets positifs majeurs d'une mesure de remplacement des cotisations sociales par une TVA réside dans le fait qu'un prélèvement sur la valeur ajoutée n'est payé par l'entreprise qu'après la réalisation du chiffre d'affaires, et uniquement s'il se réalise<sup>17</sup>.

L'introduction d'une TVA sociale vise à adapter le système de taxation aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Alors que les systèmes de taxation nationaux ont largement été pensés dans le contexte d'économies fermées, l'ouverture grandissante au commerce international oblige à repenser le dosage des impôts et taxes. Les produits importés de Chine ne contribuent que peu aux charges sociales du Québec et au Canada. Ce système de taxation pénalise les entreprises locales : il rend plus coûteux les exportations et avantage les produits importés provenant des pays à bas salaire. La TVA sociale a pour objectif la croissance notamment sur le plan des exportations, et cette croissance vise à assurer la pérennité des services sociaux et plus généralement de l'État providence.

L'introduction d'une TVA sociale vise à changer la répartition de la source des revenus de l'État en augmentant la TVA afin que la consommation de produits fabriqués en Chine, pour ne prendre

---

<sup>16</sup> Éric Besson, *TVA sociale*, Secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007, 129 p.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 70.



## TVA sociale, une idée pour le Québec?

que cet exemple, contribue davantage à la pérennité des systèmes de protection sociale. En échange, le gouvernement diminue les charges qui pèsent sur les travailleurs et les entrepreneurs et rend ainsi les exportations du pays plus compétitives sur le plan international.

Dans le contexte actuel, les pays à bas salaires possèdent déjà un énorme avantage compétitif en termes de coût de main-d'œuvre. Baisser les cotisations sociales payées par les entrepreneurs au Québec, à l'instar du Danemark, favoriserait la compétitivité économique du Québec en plus de revaloriser le travail, ce qui s'inscrit dans la logique du travailler plus pour gagner plus. La TVA sociale est une mesure compensatoire qui vise à rétablir en partie le déséquilibre qui s'est créé par la montée de la Chine et des pays à bas salaire.

### **A. Quels sont les effets positifs attendus?**

L'argument central en faveur de la TVA sociale repose sur l'idée qu'il s'agit d'une mesure favorable à la croissance et à l'emploi. L'introduction d'une TVA sociale réduit le coût du travail en diminuant les charges qui reposent sur les entreprises. La TVA sociale augmente la compétitivité et la profitabilité des entreprises. Elle augmente également l'attractivité économique du territoire ce qui peut avoir un effet favorable sur les investissements étrangers<sup>18</sup>.

La TVA sociale est également présentée par plusieurs comme une mesure antidélocalisation, car elle hausse la compétitivité et la profitabilité des entreprises. En somme, l'introduction d'une TVA sociale, en réduisant les coûts de production, a un effet équivalant à une dévaluation monétaire compétitive tout en étant parfaitement compatible avec les accords de libre-échange et aux principes de l'OMC.

Comme le soutient Éric Besson :

[...] un tel transfert aurait un effet positif sur l'activité et la prise de risque des entrepreneurs, dans la mesure où les cotisations sont payées sur les salaires versés et augmentent le besoin de fonds propres, alors que la TVA est payée sur un chiffre d'affaires réalisé.

[...]

Les prix des produits importés devraient augmenter, ce qui devrait conduire les consommateurs à substituer une consommation de produits français à une partie de leur consommation de produits importés. Le risque d'augmentation du prix des produits français pourrait être réduit par la mise en œuvre, conjointement aux baisses de charges, de mesures « anti-inflation » portant par exemple sur la distribution, ou sur la réglementation des secteurs les moins concurrentiels. L'exemple allemand montre également que, même en l'absence de ce type d'accompagnement, l'effet sur l'inflation peut être limité<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 9.

## TVA sociale, une idée pour le Québec?

Les produits locaux deviennent également plus compétitifs à l'exportation et peut-être même sur le marché local si la baisse des cotisations est supérieure à l'effet de la hausse de la taxe de vente. Si une entreprise choisit de ne pas répercuter la baisse de coût de la production sur les prix, ces nouveaux profits peuvent être dirigés vers des investissements nouveaux par exemple. La TVA sociale possède ainsi le potentiel d'augmenter rapidement le taux de rentabilité des entreprises, ce qui peut les inciter à investir, créer des emplois et du développement économique.

La hausse de la TVA a également pour effet de taxer plus les produits importés, entraînant une contribution plus grande au financement des programmes sociaux. En somme, avec l'introduction d'une TVA sociale, les produits « *Made in China* » contribueraient davantage à l'État providence.

La TVA sociale peut également être une mesure favorable aux travailleurs, car les hausses salariales nettes sont facilitées sur le long terme. En effet, une augmentation de salaire aux travailleurs n'engendrerait pas de hausse correspondante des cotisations sociales.

### **B. Les effets négatifs?**

Les effets négatifs sont de plusieurs ordres. Il est fort possible par exemple que la hausse de la TVA provoque une baisse correspondante du pouvoir d'achat des citoyens notamment si les entreprises nationales ne répercutent pas la baisse des cotisations sur les prix.

On peut également assez facilement prévoir qu'un certain nombre d'entreprises choisiront d'augmenter leurs profits plutôt que de répercuter la réduction des cotisations sociales dans les prix. La période de transition, avant que la concurrence n'équilibre le marché, peut ainsi avoir un effet négatif sur la consommation.

L'introduction trop brusque de la TVA sociale peut également provoquer une hausse de l'inflation puisque le coût des produits importés ou locaux augmentera.

Certains auteurs croient également que l'effet sur les produits provenant des pays émergents, comme la Chine ou l'Inde, risque d'être insignifiant. Les produits fabriqués en Chine sont beaucoup trop compétitifs et une hausse de 2, 3 ou même 4 % de la taxe de vente ne ferait probablement pas une grosse différence sur la compétitivité des produits nationaux. Cela dit, avec la hausse prévisible des coûts du pétrole, donc du transport, et de la réévaluation progressive du yuan chinois, cette affirmation pourrait être révisée à plus long terme.

Un des dangers prévisibles de la hausse de la TVA est une hausse de la contrebande. Une hausse marquée de la TVA risque de créer un décalage avec les autres territoires frontaliers à la zone de taxation. Cette situation pourrait contribuer à augmenter la contrebande de produits comme les cigarettes ou encore l'alcool.

## TVA sociale, une idée pour le Québec?

Une autre crainte, exprimée notamment par les leaders syndicaux au Québec, est basée sur l'idée que les taxes sur la consommation sont fondamentalement régressives dans la mesure où la part du revenu consommé décroît avec la hausse des revenus<sup>20</sup>. Au Danemark, l'introduction de la TVA sociale n'a pas causé de hausse des inégalités<sup>21</sup>. Le Danemark est un des pays les plus égalitaires au monde.

Sur la question de l'équité, on peut également répliquer que la protection sociale et plus largement l'État providence profitent à l'ensemble de la population y compris les retraités et ceux qui plus généralement ne contribuent pas au marché du travail. Ces derniers représentent environ quatre personnes sur dix au Québec. Il semble ainsi disproportionné de faire reposer essentiellement sur le marché du travail l'ensemble des dépenses sociales.

L'effet le plus négatif semble, d'un point de vue politique, se situer au sur le plan électoral. En effet, lorsque Brian Mulroney a introduit la taxe sur les produits et services (TPS) en remplacement de l'ancienne taxe manufacturière de 13 %, son parti a failli être rayé du monde politique à l'élection suivante. Lors des élections du 25 octobre 1993, le Parti progressiste-conservateur a subi sa plus cuisante défaite électorale de l'histoire : seuls deux députés sont réélus. Vers la fin de son second mandat, c'est-à-dire après l'introduction de la TPS, Brian Mulroney est crédité dans les sondages de seulement 11 % d'opinions favorables : le pire résultat pour un premier ministre en exercice depuis que l'on tient des sondages<sup>22</sup>.

Il faut dire que cette taxe avait été très mal introduite auprès du public canadien. Notamment, l'idée de ne pas inclure la TPS directement dans les prix affichés, ce faisant, chaque achat d'un consommateur canadien lui rappelait l'introduction de cette nouvelle taxe. De plus, elle est entrée en vigueur pendant une récession. Il faut dire également que la taxe n'était pas la seule responsable des difficultés du gouvernement. La lutte contre les déficits, le débat autour du libre-échange avec les États-Unis, l'épisode du lac Meech ainsi que de nombreux scandales à saveur éthique avaient déjà passablement affaibli les conservateurs dans l'opinion publique.

La réaction de l'opinion publique ne semble pas être inévitable. Selon une étude de Matthieu Arseneau, Luc Godbout et Jean-Herman Guay, l'ensemble des résultats concernant une

---

<sup>20</sup> À cet égard, une autre étude produite dans le cadre des travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques intitulée « La perception du caractère régressif des taxes à la consommation au Québec est-elle fondée? » s'appuyant sur l'Enquête sur la consommation des ménages rejette cette affirmation. Il est illustré que le taux net des taxes à la consommation en proportion du revenu disponible augmenterait au passage des quintiles inférieurs aux quintiles supérieurs.

<sup>21</sup> À cet égard, une autre étude produite dans le cadre des travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques intitulée « Une contribution accrue des taxes à la consommation : la voie suivie par le Québec » expose que la présence de taxes à la consommation élevée n'est pas synonyme d'un coefficient de Gini élevé.

<sup>22</sup> Robert Everett (1998), « Parliament and Politics », dans David Leyton-Brown, *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, Toronto, University of Toronto Press, 40.

## TVA sociale, une idée pour le Québec?

[...] éventuelle hausse de la TVQ confirme le fait que les impôts sont beaucoup mieux perçus quand le but est clairement spécifié. En effet, lorsqu'on demande aux répondants s'ils sont prêts à accepter une hausse de la TVQ pour le financement de divers services gouvernementaux, les résultats sont concluants. Bien que 57 % des individus croient payer trop d'impôt en tenant compte de l'ensemble des services gouvernementaux, 72 % sont néanmoins favorables à une hausse de la TVQ pour le financement de la santé. Un tel résultat ne s'explique pas uniquement par le battage médiatique entourant le système de santé puisqu'ils ont une perception semblable pour la lutte à la pauvreté (67 %) et pour financer le système d'éducation (69 %). Est-il alors possible que les individus soient moins réfractaires à la taxe à la consommation qu'à l'impôt sur le revenu? Il n'en demeure pas moins que de tels résultats illustrent le fait que les Québécois sont préoccupés par la qualité des services publics<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Mathieu Arseneau, Luc Godbout et Jean-Herman Guay, « Analyse de la perception des Québécois à l'égard de l'impôt : une relation paradoxale », CIRANO, série scientifique, mars 2005, p. 68.

## **Conclusion**

La réforme de la fiscalité par l'introduction de la TVA sociale ainsi que la réforme de la flexibilité du marché du travail ont produit des résultats étonnants au Danemark. Ce pays a réussi à relancer sa croissance, éliminer son déficit de la balance des paiements et commercial pour se retrouver en situation de surplus. Il a réussi à accroître son taux d'emploi, sa productivité, diminuer sa dette sans augmenter les inégalités sociales. Le Danemark est devenu un pays efficace économiquement et juste socialement.

Ces leçons sont importantes pour le Québec qui se trouve en 2011 dans une situation qui n'est pas sans rappeler celle où se trouvait le Danemark à la fin des années 1980. En effet, le Québec connaît un important déficit commercial, ses finances publiques demeurent précaires alors que le vieillissement attendu de la population ralentira la croissance économique. S'il faut développer des politiques actives de l'emploi à la hauteur de ces défis, on ne peut se permettre que la structure fiscale pénalise la croissance économique. Les problèmes que subit le Québec sont connus, le Danemark nous offre des pistes de réflexion, la question est maintenant de savoir si cela s'avère politiquement faisable.