

Souveraineté fiscale

Lever l'impôt vs orienter l'économie.

En 1965, le gouvernement norvégien accordait les premières licences d'exploration pétrolière en mer du Nord. Il aurait pu faire ce que font la plupart des États riches en ressources : encaisser des redevances, laisser les majors gérer le reste, et se féliciter de la manne. Il a fait autre chose. Il a construit un régime fiscal à 78 % sur les bénéfices pétroliers, exigé un contenu local croissant, créé Statoil, puis un fonds souverain. Aujourd'hui, ce fonds représente plus de 250 000 dollars par habitant. La Norvège n'a pas découvert plus de pétrole que l'Alberta. Elle a utilisé la fiscalité différemment. La différence entre les deux n'est pas climatique, culturelle ou démographique. Elle est institutionnelle : l'une avait tous les leviers, l'autre en avait la moitié.

C'est le coeur de ce que la souveraineté fiscale signifie réellement, et c'est ce que les débats habituels sur la taille de l'État tendent à escamoter. On dispute les taux marginaux, les seuils d'exonération, le fardeau fiscal en pourcentage du PIB. Ces mesures disent combien l'État prend. Elles ne disent rien sur ce que les règles fiscales rendent rentable ou coûteux, quels comportements elles récompensent, lesquels elles pénalisent, et donc quelle structure productive elles contribuent à façonner sur le long terme. Deux États peuvent prélever des montants quasi identiques et produire des économies radicalement différentes, parce que leur fiscalité oriente les comportements de manière opposée. L'un canalise le capital vers la production. L'autre le laisse migrer vers la rente. La distinction n'est pas rhétorique. Elle est opérationnelle.



On objectera que le capital est mobile, qu'il s'adapte, contourne, délocalise, et que l'effet d'orientation de la fiscalité est donc plus limité qu'il n'y paraît. C'est vrai pour le capital financier, qui répond vite aux différentiels de taux. C'est beaucoup moins vrai pour l'investissement productif réel : une usine, un laboratoire, un réseau de sous-traitants locaux ne se déplacent pas du jour au lendemain. Les études empiriques sur les crédits fiscaux à la R&D, notamment celles portant sur le crédit canadien SR&ED, montrent des effets mesurables et persistants sur les dépenses d'innovation des entreprises bénéficiaires, y compris des PME qui n'avaient pas les moyens de délocaliser leur comptabilité dans une juridiction plus accommodante. L'orientation fiscale agit surtout là où le capital est ancré, ce qui est précisément là où l'État a intérêt à agir.

Le marché immobilier en est l'illustration la plus lisible. Si un État taxe faiblement les gains tirés de la revente rapide d'un logement mais lourdement les revenus du travail, il encourage implicitement la spéculation et décourage l'embauche. Aucune politique ne proclame explicitement cette préférence. Mais les règles fiscales orientent le capital aussi sûrement qu'une politique industrielle explicite : des milliers d'investisseurs font des calculs rationnels à partir de ces règles, et l'économie réelle en porte la trace, sous forme de surenchère sur les prix des logements, de sous-investissement dans les secteurs à main-d'oeuvre intensive, de précarisation des locataires. À l'inverse, un régime qui taxe davantage les gains en capital à court terme et allège la fiscalité sur l'investissement productif réoriente le flux : le capital se retrouve plus rentable à l'usine ou au laboratoire qu'à la revente d'un condo. L'impôt est levé dans les deux cas. Seule l'orientation change, et avec elle, l'économie réelle.

Le même raisonnement s'applique aux ressources naturelles, avec des enjeux encore plus lourds pour le Québec, dont le sous-sol et le potentiel hydroélectrique restent largement sous-valorisés en termes de transformation locale. Un État qui se contente de percevoir des redevances minimales sur l'extraction agit comme un rentier foncier : il encaisse un loyer et laisse la valeur ajoutée se créer ailleurs. Le minerai sort brut, le métal raffiné revient à prix fort. La rente naturelle finance le capital étranger plutôt que le développement local. Un État qui maîtrise ses outils fiscaux peut au contraire moduler l'imposition selon le degré de transformation locale : même ressource, traitement fiscal différent selon qu'elle est exportée brute ou transformée sur place. Ce n'est pas une taxe punitive sur l'extraction. C'est le signal de prix qui manquait pour rendre la transformation rentable.

Certains objecteront que l'exemple norvégien est non transposable : petit pays, culture institutionnelle exceptionnelle, ressource colossale, moment historique particulier. L'objection est recevable comme mise en garde contre le copier-coller, mais elle rate l'essentiel. Ce que la Norvège démontre n'est pas une recette. C'est une preuve de concept : la fiscalité peut capturer une rente et la réorienter vers le développement, sans nationalisation, sans protectionnisme, sans rupture avec les marchés internationaux. Et cette preuve n'est pas isolée. La Finlande et la Suède ont fait de même avec la forêt, le minerai de fer et les télécommunications, dans des contextes institutionnels différents, à des époques différentes, avec des résultats convergents. Botswana a utilisé un mécanisme analogue sur les diamants, en négociant avec De Beers un accord qui conditionnait les licences à la taille locale des pierres, générant une industrie de la joaillerie là où il n'y avait que de l'extraction. Le point commun entre ces cas n'est pas la taille du pays, la culture politique ou la nature de la ressource. C'est la plénitude des leviers fiscaux entre les mains d'un seul gouvernement imputable devant un seul peuple.

Ces mécanismes existent. Ils sont connus, documentés, utilisés. La vraie question n'est pas technique. C'est celle-ci : un État donné a-t-il encore la liberté de les déployer selon ses propres priorités, ou cette liberté a-t-elle été progressivement cédée dans des accords de libre-échange, des règles d'harmonisation, des engagements pris sans que personne n'ait explicitement décidé de renoncer à la souveraineté fiscale ? On répondra que ces accords ont été signés librement, et que les États conservent plus de marge qu'ils ne le prétendent. C'est partiellement juste. Mais invoquer la souveraineté formelle pour nier la contrainte réelle, c'est confondre le droit de vote avec le pouvoir de décider. Un État peut techniquement déroger à un accord commercial en acceptant des mesures de rétorsion. En pratique, peu le font, parce que le coût politique et économique de la rupture est calibré pour décourager l'exercice de la souveraineté plutôt que pour la protéger. Ce n'est pas une conspiration. C'est la mécanique ordinaire des engagements asymétriques. Une province, elle, n'a même pas ce choix théorique : ses leviers fiscaux les plus puissants sont constitutionnellement partagés, délégués ou soumis au pouvoir fédéral de dépenser. Elle peut redistribuer, financer des services, corriger des inégalités de résultat. Ce qu'elle ne peut pas faire, c'est orienter une économie selon des priorités qu'elle aurait définies seule. Elle devient un médecin contraint de ne prescrire que des analgésiques, habile à gérer la douleur, incapable de traiter la cause.

Cette contrainte est encore plus visible dans la fiscalité des entreprises multinationales. Lorsqu'une entreprise peut localiser librement ses bénéfices dans la juridiction la plus accommodante, la compétition fiscale entre États devient une course vers le bas : chacun s'aligne sur les taux les plus bas pour ne pas perdre ses bases imposables. L'accord de l'OCDE sur le taux minimum mondial de 15 % tente de fixer un plancher pour stopper cette spirale. Mais 15 % reste en dessous du taux effectif que la plupart des États membres appliquaient à leurs PME nationales il y a vingt ans, et l'architecture du dispositif laisse suffisamment de failles pour que les planifications agressives persistent. Pour une province, la situation est structurellement pire : elle ne négocie pas à l'OCDE, elle n'est pas à la table où ces règles se fixent, et elle subit les résultats d'arbitrages auxquels elle n'a pas participé. La souveraineté formelle du Canada est intacte. La capacité fiscale réelle du Québec, elle, a été lentement arbitrée par des marchés et des institutions auxquels il n'a jamais eu accès en son propre nom.

Keynes écrivait en 1936 que l'État devait orienter la propension à consommer et à investir. La formulation reste juste. La fiscalité est l'un des outils les plus puissants pour cette orientation, parce qu'elle agit sans administrer, sans bureaucratie sectorielle, sans désigner des gagnants par décret. Elle pose des règles du jeu, et les acteurs privés s'y adaptent selon leur propre rationalité. La Norvège ne l'a pas découvert en théorie. Elle l'a fait, et le résultat est visible. Ce que ça exige, c'est moins une doctrine économique qu'une plénitude institutionnelle : tous les leviers, entre les mains d'un seul gouvernement, imputable devant un seul peuple, capable d'en mesurer les effets et d'en assumer les choix. C'est ce que la souveraineté rend possible. C'est ce que son absence interdit, non pas en principe, mais en pratique, dans chaque budget, dans chaque négociation, dans chaque ressource qui quitte le territoire sans avoir été transformée. Le Québec, province, prélève des impôts. Un Québec souverain orienterait une économie.

Louis-Martin Carrière