

Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec
dans le cadre des consultations prébudgétaires 2024-2025

**Réflexions de finances publiques et pistes d'action en fiscalité
pour faire les bons choix pour le Québec**

Luc Godbout¹
Avec la collaboration de
Michaël Robert-Angers,
Suzie St-Cerny
et Julie S. Gosselin

2 février 2024



¹ Luc Godbout est professeur titulaire au Département de fiscalité de l'École de gestion à l'Université de Sherbrooke. Il est aussi titulaire et chercheur principal de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP). Michaël Robert-Angers, Suzie St-Cerny et Julie S. Gosselin sont chercheurs à la CFFP et ont contribué à différentes parties du présent mémoire. Les auteurs souhaitent également remercier Yves St-Maurice, consultant en économie et collaborateur à la CFFP, pour ses commentaires sur certaines sections. Enfin, la CFFP remercie 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.

Synthèse des réflexions, constats et propositions

- 1) Selon les perspectives économiques du Québec tirées du *Point* de l'automne 2023 et les calculs de la CFFP, le PIB réel se situerait 0,5 % sous son niveau potentiel en 2023, écart qui se creuse en 2024 puis se referme par la suite pour être pratiquement éliminé en 2028.
- 2) Les déficits des exercices 2024-2025 et 2025-2026 sont alors en bonne partie conjoncturelle, mais la part structurelle reste bien présente chaque année, rappelant la nécessité d'analyser avec acuité tous changements qui diminuent les recettes ou qui augmentent les dépenses de façon récurrente, pour assurer l'adéquation entre les revenus et les dépenses.
- 3) Le cadre budgétaire du gouvernement du Québec est significativement contraint par les perspectives économiques récentes (économie en stagnation) qui ralentiraient la croissance des revenus et par les effets sur les dépenses (ententes de principe avec les syndicats de la fonction publique) qui augmenteraient les dépenses de façon récurrente.
- 4) Les choix à faire seront difficiles pour respecter les volontés exprimées par le ministre, soit : atteindre l'équilibre budgétaire en 2027-2028 avec une variation annuelle des dépenses inférieure de 1 G\$ à la variation des revenus; rétablir le ratio « dépenses/PIB » à son niveau de 2018; assurer le financement adéquat des principales missions que sont la santé et l'éducation.
- 5) La nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire, si elle permet de revoir le plan de retour à l'équilibre présenté en mars 2023, après justification par le ministre, ne laisserait malgré tout qu'une année de répit.
- 6) Comme les effets espérés d'une hausse du potentiel économique ne peuvent se concrétiser à court terme et que la restriction des autres dépenses ne peut être infinie, le gouvernement devra très certainement devoir envisager des actions du côté des revenus.
- 7) Pour atteindre l'objectif très ambitieux d'élimination de l'écart de PIB réel par habitant avec l'Ontario, la pertinence de mettre en place un cadre plus formel sur le thème de l'enrichissement collectif devrait être envisagée.
- 8) Modifier le cadre fiscal en vue de redéployer les actions vers un accroissement de la productivité peut assurément contribuer à hausser le PIB réel par habitant québécois. Des actions ciblées relatives à la fiscalité des sociétés et à celle des particuliers sont envisageables.
- 9) Il est proposé d'amender la législation québécoise (et d'encourager une harmonisation dans la législation canadienne), afin de mettre davantage à contribution, pour le financement privé dans les PME, l'incitatif fiscal qu'est le *report par roulement de placements dans de petites entreprises*, soit assouplir les caractéristiques des titres admissibles et allonger le délai de réinvestissement.
- 10) Trois mesures fiscales destinées aux sociétés susceptibles de contribuer à la hausse de la productivité devraient être modernisées.
- 11) Il est proposé de réformer la Déduction pour petite entreprise (DPE) en la réduisant linéairement jusqu'à zéro lorsque le revenu imposable est entre 200 000 \$ et 500 000 \$.
- 12) Les critères d'admissibilité au Crédit d'impôt pour la production de titres multimédias (CTMM) pourraient être resserrés : limiter la rémunération admissible pour les filiales étrangères et diminuer leur crédit si elles bénéficient du volet spécialisé, mais qu'elles ne rencontrent pas une cible de rentabilité minimale.
- 13) En vue d'inciter à l'augmentation de la profitabilité des filiales étrangères, tout en maintenant inchangé le taux du crédit de 30 %, il est proposé de limiter la proportion remboursable du Crédit

d'impôt pour le développement des affaires électroniques (CDAE) à 14 % pour les sociétés non contrôlées au Québec.

- 14) Les économies dégagées par la modernisation des crédits d'impôt pourraient permettre de financer une baisse du taux général d'imposition des sociétés.
- 15) Pour les particuliers, une bonification du bouclier fiscal par l'ajout de la cotisation pour le régime d'assurance-médicaments permettrait d'atténuer des taux effectifs marginaux d'imposition dans des zones de revenus où ils sont élevés.
- 16) Un assouplissement des règles pour le crédit d'impôt pour fonds des travailleurs pourrait avoir un effet incitatif au maintien ou au retour au travail de travailleurs d'expérience. L'idée est de permettre, sous certaines conditions, que les salariés de 65 ans et plus puissent continuer à bénéficier des crédits d'impôt.
- 17) En vue de participer au financement du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), qui est déficitaire, et dans une perspective de développement durable, la taxe sur les carburants devrait être haussée d'un cent par année. Cette hausse annuelle devrait perdurer jusqu'à la mise en place d'un prélèvement de remplacement. À défaut de volonté politique, le taux de la taxe sur les carburants devrait minimalement être indexé comme l'est le régime d'imposition chaque année.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| MISE EN CONTEXTE | 1 |
| 1. RÉFLEXIONS DE FINANCES PUBLIQUES QUÉBÉCOISES | 2 |
| 1.1 PIB potentiel et nature du solde budgétaire..... | 2 |
| 1.2 Le cadre financier du gouvernement du Québec..... | 5 |
| 1.2.1 La situation budgétaire..... | 7 |
| 1.2.2 Les volontés exprimées par le ministre des Finances | 10 |
| 1.2.3 Comment conjuguer ces trois volontés en tenant compte de la rémunération additionnelle ? | 15 |
| 2. ÉLIMINER L'ÉCART DE NIVEAU DE VIE AVEC L'ONTARIO, UN OBJECTIF RÉALISTE?..... | 17 |
| 3. RÉFLEXIONS À L'ÉGARD DE LA FISCALITÉ DES SOCIÉTÉS | 19 |
| 3.1 Inciter au financement privé dans les PME | 19 |
| 3.2 Revoir certaines dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés..... | 20 |
| 3.2.1 Déduction pour petite entreprise | 23 |
| 3.2.2 Crédit d'impôt pour la production de titres multimédias | 26 |
| 3.2.3 Crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques | 29 |
| 3.2.4 Sommaire des économies potentielles en vue de financer une réduction du taux d'imposition général..... | 32 |
| 4. RÉFLEXIONS À L'ÉGARD DE LA FISCALITÉ DES PARTICULIERS | 35 |
| 4.1 Des actions ciblées pour les particuliers | 35 |
| 4.1.1 Un bouclier fiscal bonifié..... | 35 |
| 4.1.2 Assouplir les règles des fonds de travailleurs. | 36 |
| 4.2 Agir contre les changements climatiques en renforçant une mesure écofiscale | 37 |
| POUR CONCLURE | 40 |
| Annexe 1 - Estimation du PIB potentiel du Québec – l'approche de la CFFP | 41 |
| Annexe 2 – PIB réel, PIB potentiel et composantes structurelles et conjoncturelle selon le scénario récession du gouvernement du Québec | 45 |
| Annexe 3 - Estimation de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation collectés en plus..... | 46 |

MISE EN CONTEXTE

Les questions posées dans le cadre des consultations prébudgétaires 2024-2025 s'inscrivent dans la continuité des questionnements récurrents à l'égard de l'accroissement du potentiel économique du Québec. S'ajoute cette année une préoccupation supplémentaire à l'égard de l'équilibre budgétaire en contexte de morosité économique.

Pour la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP), les consultations constituent une occasion de mettre de l'avant des travaux publiés au cours des dernières années ainsi que des réflexions sur les enjeux actuels basées sur l'expertise développée au cours des années.

Plus spécifiquement, le présent mémoire discute de finances publiques en abordant la situation budgétaire du Québec : cadre financier, incertitudes économiques, plan de retour à l'équilibre, dépenses supplémentaires à intégrer, etc. Une panoplie d'éléments importants nécessairement affectée par le contexte social et économique actuel.

La deuxième partie s'intéresse à l'objectif gouvernemental d'éliminer l'écart de PIB réel par habitant avec l'Ontario.

Puis, les parties qui suivent exposent des pistes de réflexion et des propositions touchant la fiscalité qui contribueraient notamment à l'accroissement du potentiel économique du Québec. Ainsi, le mémoire continue avec des réflexions concernant la révision de certaines dépenses fiscales au bénéfice des sociétés en vue d'accroître leur productivité. Trois allègements importants en matière d'impôt des sociétés y sont examinés. L'efficacité de ces aides en lien avec leurs objectifs respectifs et des révisions potentielles sont présentées. Enfin, ce sont des propositions ciblées visant davantage les particuliers qui terminent cette série de réflexion.

Faire les bons choix pour le Québec ça passe aussi par un cadre financier sain et en ligne avec les décisions passées et renouvelées ainsi que par des mesures fiscales visant une efficacité maximisée.

1. RÉFLEXIONS DE FINANCES PUBLIQUES QUÉBÉCOISES

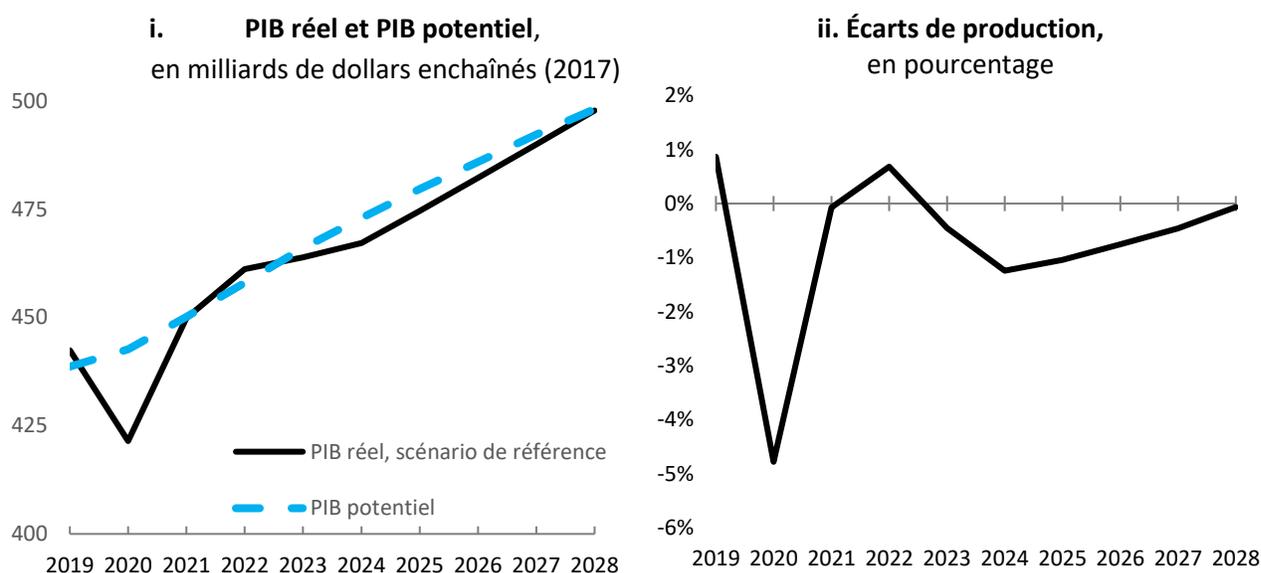
1.1 PIB potentiel et nature du solde budgétaire

À partir des données les plus récentes et des informations contenues dans le *Point sur la situation économique et financière*² (le *Point*) de novembre 2023, la CFFP a analysé le cadre budgétaire pour les exercices 2023-2024 à 2025-2026 afin d'estimer les composantes conjoncturelle et structurelle des soldes budgétaires.

Le niveau de l'activité économique par rapport au niveau estimé du PIB potentiel est déterminant dans la décomposition du solde budgétaire en ses composantes conjoncturelle et structurelle. La méthodologie utilisée par la CFFP pour l'estimer est présentée à l'annexe 1.

La figure 1 montre la trajectoire du PIB potentiel et les écarts de production estimés par la CFFP pour l'économie du Québec. Pour l'année 2023 et les suivantes, l'évolution du PIB réel est conforme au scénario de référence du gouvernement du Québec. Les résultats obtenus à l'aide du scénario de récession du gouvernement du Québec sont présentés à l'annexe 2.

Figure 1. PIB réel, PIB potentiel et écarts de production, scénario de référence, 2019 à 2028



Note : Le taux de croissance du PIB réel de 2028 est fixé à 1,6 %, le même taux que celui prévu de 2025 à 2027.

Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada et du ministère des Finances du Québec.

Le scénario de référence du ministère des Finances prévoit un ralentissement de la croissance économique à 0,6 % en 2023, ce qui implique que le PIB réel, qui dépassait le PIB potentiel en 2022 selon l'estimation de la CFFP, se situerait 0,5 % sous son niveau potentiel en 2023 selon le scénario de référence. Précisons que selon nos estimations à partir des données du PIB trimestriel de l'Institut de la statistique du Québec

² Ministère des Finances (2023). *Le Point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne 2023.

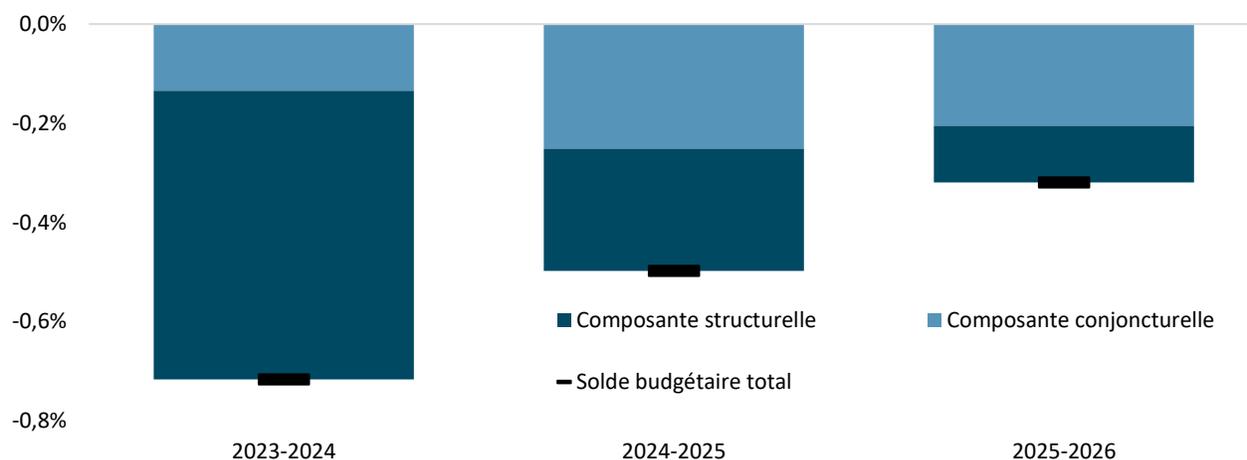
(ISQ) publiées le 21 décembre dernier, le taux de croissance du troisième au quatrième trimestre devrait atteindre 1,9 % en rythme annualisé pour que le PIB réel s'accroisse de 0,6 % en 2023. Or, depuis 2000, des taux aussi élevés ont uniquement été observés au second semestre de 2020, marqué par la réouverture partielle de l'économie québécoise.

Dans le scénario de référence, une faible croissance est prévue également en 2024, creusant l'écart de production à -1,2 %. Par la suite, la croissance du PIB réel est légèrement supérieure à celle du PIB potentiel et conséquemment, l'écart de production se referme progressivement, avant de pratiquement retrouver le PIB potentiel en 2028.

À partir des écarts de production, d'estimations des élasticités des recettes fiscales à l'écart de production³ et des données budgétaires issues du *Point*⁴, les soldes budgétaires du gouvernement du Québec ont été scindés en composantes conjoncturelle et structurelle pour les exercices 2023-2024 à 2025-2026. Étant donné les écarts de production négatifs de 2023 jusqu'à 2027, la composante conjoncturelle devrait expliquer une partie du déficit budgétaire, mais cette composante devrait se résorber au rythme de la reprise économique. La présence de déficits structurels significatifs persistants indiquerait qu'il existe un déséquilibre fondamental entre les revenus et les dépenses, même lorsque l'économie fonctionne à la pleine mesure de sa capacité productive.

Selon les calculs de la CFFP, le PIB réel se situerait sous son niveau potentiel en 2023. L'écart se creuse davantage en 2024 puis se referme progressivement pour être pratiquement éliminé en 2028.

Figure 2. Composantes structurelles et conjoncturelles du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec pour les exercices 2023-2024 à 2025-2026, scénario de référence (en pourcentage du PIB potentiel)



³ Pour plus de détails voir l'annexe 1 de Julie S. GOSSELIN et Luc GODBOUT (2021), *L'impact de la conjoncture économique sur le solde budgétaire du Québec, Regard CFFP n° R2021-05*, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

⁴ Les nouvelles prévisions du rapport trimestriel sur la situation financière et économique du Québec pour l'exercice 2023-2024 ont été intégrées aux scénarios de référence. Pour plus de détails, voir Ministère des Finances du Québec, *Rapport sur la situation financière et économique du Québec, 2^e trimestre 2023-2024*, 15 décembre 2023.

Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada et du ministère des Finances du Québec.

Étant donné l'existence de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, l'analyse des déficits structurels se fait en utilisant la définition du solde budgétaire selon cette loi. Devant un endettement plus élevé que la moyenne des provinces canadiennes, le Québec s'est doté d'une politique de réduction de la dette n'ayant pas d'équivalent ailleurs au Canada ; pour y arriver, la définition d'équilibre budgétaire en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* se fait après versements au Fonds des générations, qui sont donc soustraits du surplus structurel au sens des comptes publics. L'analyse de la nature des soldes budgétaires au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sur la base du PIB potentiel permet de prendre des décisions plus éclairées. Ainsi, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* :

- Le déficit de l'exercice 2023-2024 est majoritairement attribuable à la composante structurelle, estimé à 3,3 milliards de dollars (-0,6 % du PIB potentiel). Le déficit structurel inclut notamment les versements au Fonds des générations de 2,1 milliards. La composante conjoncturelle explique 18 % du déficit budgétaire, ce qui représente 0,8 milliard de dollars ou -0,1 % du PIB potentiel.
- En raison du plan de retour à l'équilibre, la composante structurelle du déficit budgétaire diminue rapidement durant les deux exercices suivants. En 2024-2025, environ la moitié du déficit budgétaire de 3 milliards provient de la composante structurelle. La composante structurelle du déficit est évaluée à 0,7 milliard de dollars (-0,1 % du PIB potentiel) en 2025-2026, alors que la composante conjoncturelle atteint 1,3 milliard de dollars (-0,2 % du PIB potentiel).

Si le déficit, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, apparaît surtout attribuable à la composante conjoncturelle, des bémols peuvent cependant être soulevés :

- La diminution de la composante structurelle du déficit budgétaire de 2023-2024 à 2025-2026 provient de la baisse prévue du poids des dépenses publiques en proportion du PIB potentiel. Les dépenses passent ainsi de 26,1 % du PIB potentiel en 2023-2024 à 25,4 % en 2025-2026. Cette cible pourrait se révéler difficile à atteindre, particulièrement dans le contexte des négociations salariales avec le secteur public.
- À des fins de comparaison avec les autres provinces canadiennes, on pourrait plutôt analyser le solde budgétaire au sens des comptes publics, soit avant les versements au Fonds des générations. Selon cette définition, le solde budgétaire présente un déficit structurel en 2023-2024 et des surplus structurels pour les deux exercices qui suivent⁵.

La diminution de la composante structurelle du déficit budgétaire de 2023-2024 à 2025-2026 prend sa source dans la baisse prévue du poids des dépenses publiques en proportion du PIB potentiel.

⁵ Pour l'exercice 2023-2024, le déficit structurel représente les deux tiers du déficit budgétaire. Le surplus structurel atteint 0,8 milliard en 2024-2025. L'exercice suivant, le surplus structurel de 1,7 milliard compense le déficit conjoncturel, d'où un solde budgétaire positif au sens des comptes publics.

1.2 Perspectives budgétaires du gouvernement du Québec

La situation budgétaire du gouvernement du Québec est déficitaire depuis l'année financière 2020-2021 (au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire et avant réserve de stabilisation), année de la pandémie. Pour permettre un rétablissement graduel de la situation financière, la Loi sur l'équilibre budgétaire a alors été modifiée ce qui a d'abord permis de suspendre certains de ses effets, particulièrement la nécessité de présenter un plan de résorption des déficits. Le retour à l'équilibre budgétaire était tout de même prévu pour 2027-2028, soit après 7 ans de déficits consécutifs. Le Budget 2023-2024, mettant fin à la suspension de la Loi, présentait le plan de retour à l'équilibre budgétaire. En parallèle, le gouvernement annonçait sa volonté de moderniser la Loi.

La Chaire s'est exprimée à quelques reprises sur les questions relatives aux règles budgétaires dont la Loi sur l'équilibre budgétaire, notamment dans le cadre des consultations prébudgétaires en 2022-2023⁶ et en 2021-2022⁷ ainsi qu'à l'automne 2021 dans le cadre d'une table ronde avec des experts⁸.

En bout de piste, la modernisation de la Loi s'est concrétisée par l'adoption le 6 décembre 2023 de la *Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 21 mars 2023 et modifiant d'autres dispositions* (sanctionnée le 7 décembre 2023)⁹. Un mémoire publié à la Chaire a été déposé lors de la consultation particulière sur ce projet de loi¹⁰. Rappelons d'emblée qu'un des objectifs de la modernisation était de rendre la Loi plus flexible pour mieux résister aux soubresauts économiques sans qu'elle ait à être suspendue.

ENCADRÉ : PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES EN QUELQUES CITATIONS ET DATES

7 novembre 2023 « Notre gestion responsable des finances publiques nous permet de poser des gestes ciblés pour répondre aux priorités des Québécois et accroître le potentiel économique du Québec, et ce, en maintenant nos objectifs de retour à l'équilibre budgétaire et de réduction du poids de la dette. » Eric Girard, ministre des Finances¹¹.

15 décembre 2023 « Le ralentissement économique a des conséquences sur les revenus du gouvernement, notamment sur les impôts des sociétés, ce qui entraîne des effets défavorables pour la situation budgétaire du Québec. Nous révisons à la hausse notre estimation du déficit budgétaire pour 2023-2024, en la faisant passer de

⁶ Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2022), *Conjuguer santé financière et croissance économique : réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2022-2023.

⁷ Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2021), *Réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022.

⁸ Le contenu du document déposé dans le cadre de l'appel a également été publié à la CFFP. Collectif (2021), *Les règles budgétaires du Québec : réflexions d'un panel d'experts, Regard CFFP n° R2021/15*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 15 p.

⁹ Projet de loi no 35 (2023, chapitre 30) la *Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 21 mars 2023 et modifiant d'autres dispositions*

¹⁰ Luc GODBOUT (2023) *Modernisation de trois lois : de l'équilibre budgétaire à la réduction de la dette en passant par le Régime des rentes du Québec... et quelques autres améliorations possibles*, 22 novembre.

¹¹ QUÉBEC, ministère des Finances (7 novembre 2023), *Communiqué de presse, Le point sur la situation économique et financière du Québec*.

4,0 milliards de dollars à 4,1 milliards de dollars. La situation économique actuelle demeure difficile, comme prévu lors de la mise à jour du 7 novembre. » Eric Girard, ministre des Finances¹².

21 décembre 2023 : Baisse de 0,2 % du PIB réel du Québec au troisième trimestre de 2023¹³.

Fin décembre-Début janvier : Ententes de principe pour le renouvellement des conventions collectives dans la fonction publique.

11 janvier 2024 : « Advenant que la situation budgétaire se corse, tant Justin Trudeau que François Legault devront utiliser tout leur leadership en appuyant sans réserve les actions même les moins populaires de leurs ministres des Finances, comme l'ont fait par le passé les premiers ministres Lévesque, Chrétien et Bouchard. » Luc Godbout, titulaire de la CFFP¹⁴

L'histoire montre qu'une condition nécessaire au respect de finances publiques saines est le soutien indéfectible du premier ministre.

11 janvier 2024 : « [...] on doit faire des choix. [...] Je tiens à dire qu'au Québec on a deux lois qui sont extrêmement importantes, la Loi sur l'équilibre budgétaire, la Loi sur la gestion de la dette et le Fonds des générations. Ces lois-là viennent d'être modernisées, et elles nous donnent un objectif à long terme et ça, c'est extrêmement important. C'est-à-dire qu'on a une ancre sur 15 ans, nous voulons que le Québec ait un taux d'endettement, la dette nette, qui converge vers la moyenne canadienne [...]. On a un objectif sur 15 ans et puis on a des impératifs à court terme et il faut faire les bons choix, les expliquer, les documenter et c'est ce qu'on fait dans le cadre de nos [publications]. Ce ne sera pas un budget facile [...] » Eric Girard, ministre des Finances¹⁵.

25 janvier 2024 : « Les déficits vont être plus importants », prévient le ministre des Finances, Eric Girard, qui prépare le report du retour à l'équilibre budgétaire. Plus loin : « C'est mathématique : à ce stade-ci, les déficits vont être plus importants », a reconnu Eric Girard jeudi à Sherbrooke, en marge d'une réunion du caucus caquiste pour préparer la reprise des travaux de l'Assemblée nationale le 30 janvier. Il refuse pour la première fois de réitérer son objectif de retour à l'équilibre budgétaire en 2027-2028. « Je vous donne l'heure juste : je vous ai dit que le fait que l'économie est en stagnation donne une pression sur les revenus, que les négociations dans le secteur public amènent une pression matérielle sur les dépenses, et c'est certain que ça va avoir un impact », a-t-il répondu. Le ministre laisse ainsi entendre que le retour au déficit zéro sera repoussé. « Tout sera divulgué au budget », a-t-il dit. »¹⁶

26 janvier 2024 : « M. Legault a affirmé que des discussions étaient en cours avec le ministre des Finances, Eric Girard, en prévision du prochain budget. « Il y a un défi, toujours, de rigueur budgétaire, mais il n'y aura pas d'austérité », a-t-il déclaré dans une conférence de presse clôturant un caucus de ses députés en prévision de la reprise des travaux parlementaires. M. Legault n'a pas développé ses propos sur les moyens prévus pour équilibrer les finances publiques. Selon lui, il est trop tôt pour déterminer si le gouvernement pourra atteindre ou non son objectif de rétablir l'équilibre budgétaire prévu à l'exercice financier 2027-2028. »¹⁷

¹² QUÉBEC, ministère des Finances (5 décembre 2023), *Communiqué de presse. Rapport sur la situation financière du Québec – 2^e trimestre de 2023-2024*.

¹³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (21 décembre 2023), *Comptes économiques du Québec, troisième trimestre de 2023*.

¹⁴ « Mot du titulaire » dans COLLECTIF sous la direction de Tommy Gagné-Dubé (2024), *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2024*, Cahier de recherche 2024-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

¹⁵ À l'occasion du Lancement de l'Édition 2024 du Bilan de la fiscalité au Québec (<https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/evenements/lancement-de-ledition-2024-du-bilan-de-la-fiscalite-au-quebec/>)

¹⁶ Tommy CHOUINARD, 25 janvier 2024, « Québec prépare le report du retour à l'équilibre budgétaire », *La Presse*.

¹⁷ Alexandre ROBILLARD, 26 janvier 2024, « Legault parle de rigueur budgétaire mais pas d'austérité » *Le Devoir*.

1.2.1 La situation budgétaire

La présente section rappelle la situation budgétaire du Québec telle qu'elle apparaît dans les plus récentes publications du gouvernement du Québec.

Le cadre financier le plus récent

Le tableau 1 présente le cadre financier 2022-2023 à 2027-2028 du gouvernement du Québec, construit à l'aide des données publiées les plus récentes, soit les

- *États financiers consolidés du gouvernement du Québec : année financière terminée le 31 mars 2023* (les *Comptes publics 2022-2023*, volume 1),
- *Rapport trimestriel sur la situation financière du 2^e trimestre 2023-2024* et
- *Point sur la situation économique et financière de l'automne 2023*.

On y voit l'effort à faire pour retrouver l'équilibre budgétaire, cela nécessite notamment des dépenses de portefeuilles dont la croissance doit être inférieure à la croissance des revenus alors que le service de la dette augmentera à un rythme élevé certaines années.

Tableau 1. **Cadre financier du gouvernement du Québec**

| | Réal (Comptes publics) 2022-2023 | Rapport trimestriel (déc. 2023) 2023-2024 | Le Point sur la situation économique et financière (Automne 2023) | | | |
|--|--|---|--|------------------|------------------|------------------|
| | | | 2024-2025 | 2025-2026 | 2026-2027 | 2027-2028 |
| Revenus consolidés | 144 299 | 148 209 2,7 % | 151 963 2,5 % | 157 720 3,8 % | 164 397 4,2 % | 168 175 2,3 % |
| Dépenses portefeuilles | 137 243 | 140 438 2,3 % | 142 663 1,6 % | 147 254 3,2 % | 151 747 3,1 % | 153 841 1,4 % |
| Service de la dette | 10 058 | 9 782 -2,7 % | 9 978 2,0 % | 9 998 0,2 % | 10 464 4,7 % | 11 055 5,6 % |
| Provision éventualités | - | - | - | - | 500 | 500 |
| Solde lié aux activités | (3 002) | (2 011) | (678) | 468 | 1 686 | 2 779 |
| Fonds des générations | 3 082 | 2 119 | 2 304 | 2 443 | 2 652 | 2 775 |
| Solde au sens de la Loi avant réserve | (6 084) | (4 130) | (2 982) | (1 975) | (966) | 4 |

Des perspectives économiques et budgétaires incertaines

Le parcours vers l'équilibre budgétaire sera assurément un parcours à obstacles. Alors que les données économiques ont montré que le Québec a connu un second trimestre de variation négative de son PIB réel au 3^e trimestre de 2023, les prévisions récentes de croissance économique pour l'année 2023 de la Banque Nationale et de Desjardins sont plus basses que celle de la moyenne des prévisions du secteur privé présentée dans le *Point* de l'automne 2023. Celle de Desjardins est même négative. Comme indiqué précédemment, obtenir une croissance de 0,6 % en moyenne pour 2023, en supposant que les résultats du troisième trimestre des comptes économiques ne seront pas significativement révisés, signifierait voir le PIB réel croître de 1,9 % au 4^e trimestre de 2023. Or, excluant les rebonds des trimestres 3 et 4 de 2020 (réouverture de l'économie), la dernière fois que de telles croissances trimestrielles se sont réalisées remonte à 1997-1998.

Du côté des prévisions pour 2024, celle de la Banque Nationale est négative alors que celle de Desjardins est la même que celle du scénario de référence du MFQ. Pour l'heure, les prévisions de croissance pour 2024 de la Banque Nationale et de Desjardins demeurent plus élevées qu'indiqué pour le scénario « récession » du *Point* de l'automne 2023. Pour 2025, les deux institutions prévoient une croissance moindre que la prévision du MFQ et de celle de la moyenne du secteur privé publié au *Point* de l'automne 2023.

Sur la base des prévisions récentes, la cible de croissance économique pour 2023, inscrite dans le *Point*, sera fort probablement revue à la baisse.

Tableau 2. **Prévisions de croissance économique du Québec**

| | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|-------|-------|
| Le Point sur la situation économique et financière - Automne 2023 (novembre 2023) | | | |
| Scénario de référence | 0,6 | 0,7 | 1,6 |
| Moyenne du secteur privé | 0,6 | 0,6 | 1,6 |
| Scénario de récession | 0,6 | -0,8 | 1,9 |
| Rapport trimestriel (décembre 2023) | 0,6 | s. o. | s. o. |
| Banque Nationale (<i>Le mensuel économique</i> , Déc. 2023/Janv. 2024, décembre 2023) | 0,4 | -0,2 | 0,8 |
| Desjardins (Prévisions économiques et financières, janvier 2024) | -0,2 | 0,7 | 1,4 |

Bien sûr, une croissance moindre du PIB réel signifie généralement une croissance moindre du PIB nominal, se répercutant également sur la croissance des revenus de l'État. La section 1 du présent mémoire a déjà montré que le PIB nominal évoluera sous son potentiel au cours des prochaines années.

Si des prévisions de croissance du PIB diminuées peuvent affecter le cadre financier du côté des revenus, le côté des dépenses sera pour sa part affecté par les offres salariales ayant mené à la récente entente de principe dans le cadre des négociations avec les travailleurs de la fonction publique.

Des offres salariales supérieures à celles incluses au cadre financier

Soulignons que la rémunération représente plus de 40 % des dépenses de l'État. Une hausse de ce poste aura alors nécessairement un effet non négligeable.

Le tableau 3 présente les offres salariales effectuées par le gouvernement, partant de celle du 15 décembre 2022 jusqu'à celle ayant fait l'objet de l'entente de principe.

Tableau 3. Offres salariales depuis la fin de 2022 jusqu'à l'entente de principe

| | 15 décembre 2022 | 29 octobre 2023 | 6 décembre 2023 | Entente de principe* |
|----------------------------|------------------|-----------------|-----------------|----------------------|
| 1 ^{er} avril 2023 | 3,0 % | 4,3 % | 4,3 % | 6,0 % |
| 1 ^{er} avril 2024 | 1,5 % | 1,5 % | 2,3 % | 2,8 % |
| 1 ^{er} avril 2025 | 1,5 % | 1,5 % | 2,1 % | 2,6 % |
| 1 ^{er} avril 2026 | 1,5 % | 1,5 % | 2,0 % | 2,5 % |
| 1 ^{er} avril 2027 | 1,5 % | 1,5 % | 2,0 % | 3,5 % |
| Total cumulé** | 9,3 % | 10,7 % | 13,3 % | 18,6 % |

Source : <https://secteurpublic.quebec/version-complete-des-detaills-sur-lentente-de-principe/>

Notes : * Ne tient pas compte de la clause de protection du pouvoir d'achat ni d'autres éléments offerts quant à l'organisation du travail.

** Le total cumulé n'est pas simplement la somme des augmentations de chaque année. Il faut tenir compte du fait que chaque année, la hausse en pourcentage s'applique sur un montant qui a été augmenté l'année précédente. Par exemple, sur la base de l'entente de principe, un salaire de 100 \$ serait haussé de 6 % en 2023-2024 pour atteindre 106 \$. En 2024-2025, c'est maintenant un salaire de 106 \$ qui est augmenté de 2,8 %, pour atteindre 118,97 \$, donc une augmentation cumulative de 8,97 % (ou 9 %) et non de 8,8 %. L'année 2025-2026, c'est 118,97 \$ qui est haussé de 2,6 %, et ainsi de suite.

Rappelons que les données les plus récentes du cadre financier sur 5 ans (tableau 1) sont celles du *Point* de l'automne 2023. Or, ce dernier a été présenté en novembre. Ainsi, l'offre qui y était incluse est celle du 29 octobre 2023¹⁸. Sur cette base, le tableau 4 mesure, en point de pourcentage, l'écart entre l'offre représentant l'entente de principe à celle incluse au cadre financier. Cet écart cumulatif atteint 7,9 points de pourcentage en 2027-2028. Notons que ces chiffres n'incluent pas la hausse découlant d'offres aux tables sectorielles évaluées à une hausse d'environ 4 %, soit 1,5 point de pourcentage de plus que ce qui était inclus en octobre.

 Tableau 4. Évaluation des hausses salariales non incluses au cadre financier du *Point* de l'automne 2023

| | Intégrée à la mise à jour économique 2023 - Offre du 29 octobre 2023 | | Entente de principe fin 2023 | | Écart annuel du pourcentage cumulatif (pts de %) |
|-----------|--|-----------------------|------------------------------|-----------------------|--|
| | Pourcentage annuel | Pourcentage cumulatif | Pourcentage annuel | Pourcentage cumulatif | |
| 2023-2024 | 4,3 % | 4,3 % | 6,0 % | 6,0 % | 1,7 pt de % |
| 2024-2025 | 1,5 % | 5,9 % | 2,8 % | 9,0 % | 3,1 pts de % |
| 2025-2026 | 1,5 % | 7,5 % | 2,6 % | 11,8 % | 4,3 pts de % |
| 2026-2027 | 1,5 % | 9,1 % | 2,5 % | 14,6 % | 5,5 pts de % |
| 2027-2028 | 1,5 % | 10,7 % | 3,5 % | 18,6 % | 7,9 pts de % |

Il est difficile d'évaluer ce que représente en argent l'écart entre la proposition budgétée et l'entente de principe. À cet égard, on lit régulièrement dans les médias depuis la fin de 2022 qu'une hausse d'un point de pourcentage équivaldrait à un coût additionnel de 600 millions de dollars pour le gouvernement¹⁹. Essentiellement, cette estimation découle d'une évaluation de la rémunération indiquée dans le budget de dépenses, soit autour de 60 milliards de dollars. Ainsi, 1 % équivaldrait à 600 millions de dollars.

¹⁸ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, p. A.19.

¹⁹ Voir notamment <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1941567/renouvellement-conventions-collectives-secteur-public-parapublic-quebec> et <https://www.journaldequebec.com/2022/12/15/negociations-du-secteur-public-quebec-offre-13-sur-cinq-ans>.

Il s'agit donc d'une estimation très approximative qui ne tient aucun compte, par exemple, des catégories de travailleurs touchés ou non par les hausses, du fait qu'il y a aussi une augmentation naturelle de la rémunération globale avec les années, même sans nouvelle entente, etc. Malgré tout, à titre illustratif, ce sera le point de départ de l'estimation présentée ici. En 2023-2024, le Budget de dépenses indique que la rémunération prévue atteint 60,5 milliards de dollars²⁰. De cette rémunération globale, la rémunération des professionnels de la santé (médecins), soit 9 milliards de dollars, est soustraite²¹. Le montant considéré est alors de 51,5 milliards de dollars, et donc 1 % équivaldrait 515 millions de dollars.

Le coût pour le gouvernement sera en partie atténué, entre autres, par des impôts sur le revenu supplémentaire découlant des augmentations salariales et des taxes à la consommation de plus, car une partie des augmentations salariales sera également consommée en biens et services taxables (voir annexe 3 pour une explication de l'estimation de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation collectés en plus)²².

Le tableau 5 montre l'estimation du coût net pour le gouvernement qui atteindrait 2,9 milliards de dollars en 2027-2028.

Tableau 5. **Estimation du coût net des hausses salariales non incluses dans le cadre financier**

| | Hausses salariales non incluses | Coût annuel supplémentaire (M\$) | Impôt et taxes | Coût net |
|-----------|--|---|------------------------|-----------------|
| | Pourcentage cumulatif | (écart de 1 pt de % = 515 M\$) | collectés (M\$) | (M\$) |
| 2023-2024 | 1,7 pt de % | 875 | 255 | 620 |
| 2024-2025 | 3,1 pts de % | 1 600 | 460 | 1 140 |
| 2025-2026 | 4,3 pts de % | 2 240 | 645 | 1 595 |
| 2026-2027 | 5,5 pts de % | 3 850 | 825 | 2 025 |
| 2027-2028 | 7,9 pts de % | 4 070 | 1 175 | 2 895 |

Note : Les valeurs sont arrondies aux 5 millions près.

L'objet de la présente analyse n'est certainement pas de se prononcer sur l'importance relative de l'offre salariale qui a fait l'objet d'une entente de principe, mais simplement de donner ici une idée de l'effet sur le cadre budgétaire du gouvernement du Québec. Ainsi, d'un point de vue budgétaire, le coût supplémentaire pour le gouvernement l'obligera à faire des choix.

1.2.2 Les volontés exprimées par le ministre des Finances

Le ministre des Finances du Québec se prononce bien sûr régulièrement à propos des finances publiques. On peut retenir notamment trois volontés exprimées relativement à l'évolution des dépenses, illustrées à la figure 3 comme les trois angles d'un triangle. Chacune de ces volontés est brièvement analysée par la suite.

²⁰ QUÉBEC, Conseil du trésor (2023) *Stratégie de gestion des dépenses et renseignements supplémentaires. Budget de dépenses 2023-2024*, p. 83 et suivantes.

²¹ Cette façon de faire pose comme hypothèse que l'ensemble de la masse salariale du gouvernement pourrait potentiellement croître au taux de l'entente de principe, sauf la rémunération des médecins. Il est généralement reconnu que les déterminants de cette dernière sont différents.

²² La dépense additionnelle en 2023-2024 sera également moins importante en tenant compte du non-versement des salaires pendant les jours de grève en décembre, ce qui n'a pas été considéré dans l'estimation du tableau 5.

Figure 3. **Trois volontés exprimées par le ministre des Finances sur l'évolution des dépenses**



A. Équilibre budgétaire en 2027-2028 avec croissance des dépenses égales à la croissance des revenus moins un milliard

À partir des données du cadre financier, la figure 4 illustre l'objectif du plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté lors du Budget 2022-2023²³. Il s'agit donc de faire en sorte que, jusqu'à l'atteinte de l'équilibre, les dépenses croissent au rythme des revenus moins un milliard de dollars. Concrètement, en excluant les Fonds des générations du cadre financier, on constate qu'à partir de 2024-2025, chaque année la hausse des revenus surpasse la hausse des dépenses d'un milliard de dollars ou un peu plus, permettant de répartir l'effort de façon quasi égale à chacune des années.

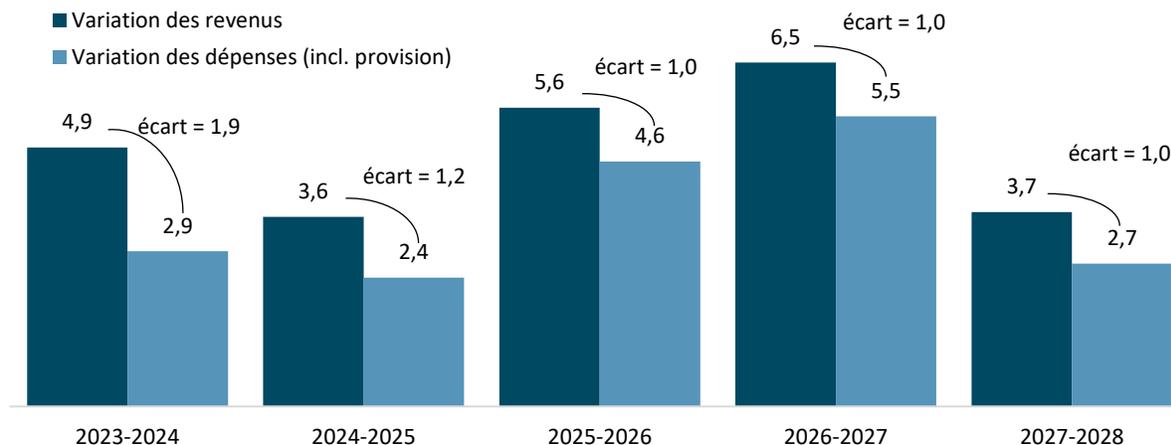
Le plan de retour à l'équilibre prévoit qu'à partir de 2024-2025, chaque année, la hausse des dépenses est inférieure d'un milliard de dollars ou un peu plus à la hausse des revenus, permettant de répartir l'effort de façon quasi égale à chacune des années.

Ici deux précisions s'imposent :

- Les baisses d'impôt annoncées au budget 2023 n'affectent pas le solde budgétaire du gouvernement, car tel qu'elles ont été structurées, elles ont été financées par une diminution des versements dédiés au Fonds des générations.
- Les dépenses au graphique intègrent l'utilisation de la provision pour éventualités.

²³ Les données de la figure 4 ne sont toutefois pas celles du Budget 2023-2024. Elles correspondent plutôt aux chiffres les plus récents tels qu'exposés au tableau 1.

Figure 4. **Variation annuelle des revenus et dépenses consolidés en excluant le Fonds des générations, en milliards de dollars**



Rappelons que ces chiffres n'incluent pas la rémunération additionnelle découlant de l'entente de principe. Force est de constater que ce sera une grosse bouchée à avaler. D'où des choix budgétaires requis pour y parvenir.

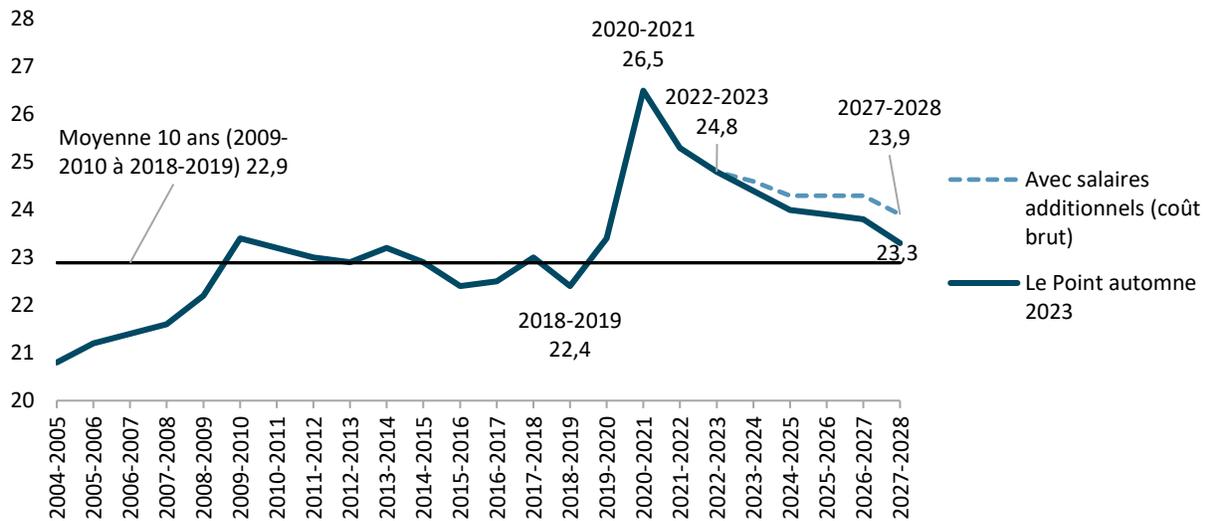
B. Ramener le ratio des dépenses au PIB au niveau prépandémie

Dans la présentation du ministre des Finances lors du lancement de l'Édition 2024 du Bilan de la fiscalité au Québec, où M. Girard agissait à titre de conférencier d'honneur, ce dernier a montré l'importante hausse des dépenses en proportion du PIB due aux dépenses pandémiques. « [...] la pandémie a amené un niveau de dépenses plus élevé, en dollars absolus, mais aussi en proportion de l'économie et qu'à long terme on devra converger vers un poids qui correspond à ce qu'il était avant la pandémie. [...] au niveau des revenus, c'est déjà fait ». Il indique donc sa volonté de modérer la croissance des dépenses pour retrouver leurs poids relatifs de 2018-2019, ce qui serait essentiel pour « présenter un cadre financier responsable qui inspire la confiance, assurer un financement adéquat des grandes missions de l'État, coordonner la politique monétaire et la politique budgétaire, contenir le programme de financement dans le contexte de taux d'intérêt élevés et de rareté de capital »²⁴.

La figure 5 trace le ratio des dépenses de portefeuilles au PIB de 2004-2005 à 2027-2028. On constate en effet la forte hausse du ratio avec la pandémie et la baisse qui suit. Sur la base de ces dépenses, ramener le ratio à un niveau prépandémie nécessiterait qu'il atteigne 22,4 %.

²⁴ Présentation du ministre des Finances Eric Girard, Lancement de l'Édition 2024 du Bilan de la fiscalité au Québec, captation vidéo autour de 12:50 et document PDF page 5 et 6, <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/evenements/lancement-de-ledition-2024-du-bilan-de-la-fiscalite-au-quebec/>.

Figure 5. Dépenses de portefeuilles, en pourcentage du PIB



À la fin de la période couverte par le cadre budgétaire, le ratio serait de 23,3 % en 2027-2028, soit 0,9 point de pourcentage au-dessus du poids observé en 2018-2019. Toutefois, si les dépenses relatives aux salaires supplémentaires se répercutent entièrement en ajout de dépenses (coût brut, car les impôts et taxes additionnels s’ajouteraient aux revenus) le ratio serait alors plutôt de 23,9 %, soit 1,5 point de pourcentage au-dessus du poids observé en 2018-2019.

Dans les deux situations, le résultat reste ainsi au-dessus de la situation qui prévalait en 2018-2019 (22,4 %). Le choix d’un ratio moyen, par exemple sur 10 ans, semble possiblement plus adapté en permettant d’éviter les particularités d’une année précise, comme celles de l’année 2018 qui est caractérisée par une croissance du PIB relativement forte (5 %) alors que les dépenses de portefeuilles ont augmenté de 2 % (2018-2019). Cependant, même si le ministre des Finances optait pour la moyenne du ratio de dépenses en proportion du PIB des 10 années prépandémie, le niveau de dépenses observé en 2027-2028 resterait supérieur à cette cible, et ce avant la prise en compte des effets potentiels des dépenses relatives aux salaires supplémentaires.

Si le ratio de dépenses par rapport au PIB est plus élevé aujourd’hui qu’il ne l’était en 2018, il convient de noter qu’une partie de l’explication prend sa source dans le fait que depuis son arrivée au pouvoir en 2018, le gouvernement a bonifié l’offre de prestations et de services publics.

Sans être exhaustif, on peut identifier sept programmes illustrant la bonification de l’offre de prestations et de services publics : le Soutien aux aînés, le crédit pour maintien à domicile des aînés, le crédit remboursable pour personnes aidantes, l’Allocation famille, l’Allocation logement, le crédit remboursable pour frais de garde d’enfants et le programme de revenu de base. Sans remettre en question cette offre supplémentaire, on peut estimer de manière

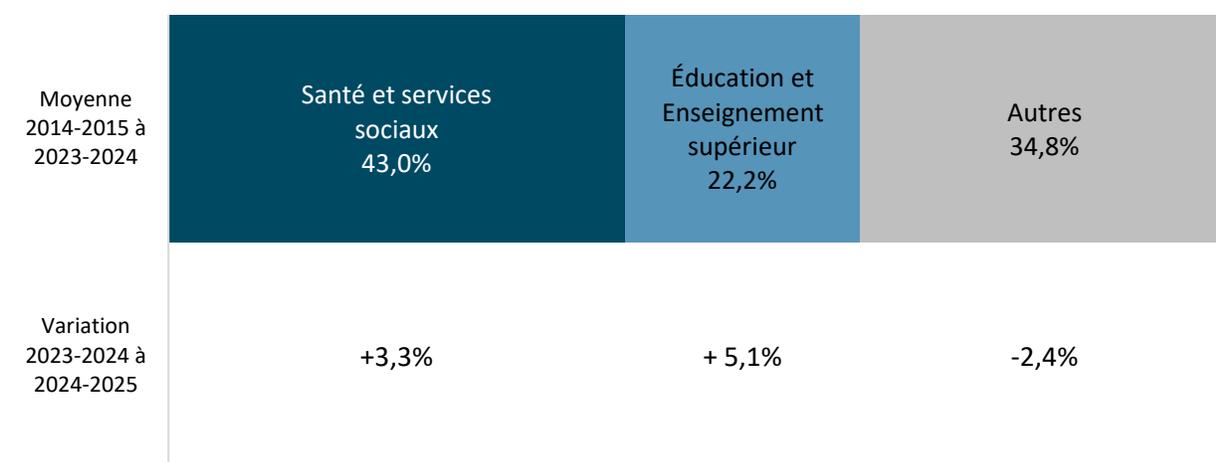
conservatrice que ces mesures récurrentes contribuent au ratio de dépenses en proportion du PIB de 2027-2028 pour 0,6 point de pourcentage. Sans avoir été quantifié, à cela s’ajouterait également l’implantation des maternelles 4 ans et des maisons des aînés.

C. Un financement adéquat des missions Santé et Éducation

Sur la page des consultations prébudgétaires 2024-2025, le « Mot du ministre » exprime la volonté de [financer] *adéquatement les principales missions de l'État que sont la santé et l'éducation*²⁵.

En associant les dépenses de Santé et service sociaux à la mission Santé et celles des portefeuilles Éducation et Enseignement supérieur à la mission Éducation, la figure 6 rappelle l'importance de ces principales missions. En moyenne de 2014-2015 à 2023-2024, elles représentaient environ les deux tiers des dépenses de portefeuilles. La figure indique aussi la croissance estimée de ces dépenses entre 2023-2024 et 2024-2025. Ainsi, les principales missions verraient croître leurs dépenses de 3,3 et 5,1 % tandis que les autres dépenses diminueraient de 2,4 %.

Figure 6. Répartition des dépenses entre les principaux portefeuilles, Québec



Source : Statistiques budgétaires du Québec – Novembre 2023

Rappelons encore une fois que ces chiffres n'incluent pas la rémunération supplémentaire qui serait versée en vertu de l'entente de principe. En utilisant l'évaluation des coûts bruts présentés au tableau 5 et sur la base d'une répartition des salaires par portefeuille indiqué dans le Budget de dépenses²⁶ sans autres ajustements aux dépenses, on trouverait une variation respective de +3,5 %, +5,9 % et -2,3 %. Enfin, si on voulait maintenir le niveau global de dépenses inchangé et répercuter l'entièreté des dépenses additionnelles en réduction des autres dépenses, leur décroissance serait de près de 3,5 % en 2024-2025.

Le plan de retour à l'équilibre prévoit en 2024-2025 une diminution des dépenses de portefeuilles autres que celles de la Santé et services sociaux, de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

²⁵ Budget 2024-2025. Consultations prébudgétaires 2024-2025, Mot du ministre. https://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/outils_services/consultations_publicques/consultations_prebudgetaires/2024-2025/

²⁶ QUÉBEC, Conseil du trésor (2023) *Stratégie de gestion des dépenses et renseignements supplémentaires. Budget de dépenses 2023-2024*, p. 86.

1.2.3 Comment conjuguer ces trois volontés en tenant compte de la rémunération additionnelle ?

En tenant compte des effets sur le cadre financier de la situation économique incertaine et de l'estimation monétaire de l'entente de principe avec les syndicats, les trois illustrations précédentes révèlent la difficulté de conjuguer les trois volontés exprimées par le ministre, et ce, dans le respect de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

À cet égard, dans le questionnaire des consultations prébudgétaires on trouve la question suivante : « Quelle devrait être la priorité du gouvernement en ce qui concerne le retour à l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette ». Les choix de réponses suivants sont offerts :

- Garder le plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté dans le budget 2023-2024 ;
- Fixer des objectifs plus ambitieux pour accélérer le retour à l'équilibre budgétaire et la diminution de la dette ;
- Retarder le retour à l'équilibre budgétaire pour augmenter les dépenses liées aux principales missions de l'État ;
- Investir davantage dans l'économie pour accroître le potentiel économique du Québec.

Dans le contexte actuel, cette question et certains choix de réponses sont surprenants. En effet, la Loi sur l'équilibre budgétaire, qui vient tout juste d'être modernisée (votée en décembre 2023), ne permet pas d'offrir de retarder le retour à l'équilibre budgétaire « pour augmenter les dépenses liées aux principales missions de l'État ». Selon notre compréhension, aucune des raisons prévues dans la Loi (chute des transferts fédéraux, dégradation des conditions économiques ou catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus et les dépenses) ne permettrait l'établissement d'un nouveau plan de retour à l'équilibre sur la base de la signature de nouvelles conventions collectives.

Ainsi donc, dans ces circonstances, comment respecter la Loi et son plan de retour à l'équilibre budgétaire?

À revenus constants, l'option restante ne peut être que de contraindre les autres dépenses par une baisse ou un report de certaines d'entre elles. Les données budgétaires exposaient déjà le recours à cette option pour 2024-2025 et ce, avant l'estimation monétaire de l'entente de principe. Est-ce possible d'y recourir davantage? Si tous conviennent de l'importance des missions que sont la santé et l'éducation, les autres missions ne peuvent certainement pas toutes être contraintes.

Bien sûr, la volonté de poser des gestes pour augmenter le potentiel économique du Québec ne peut être que saluée du point de vue des finances publiques, car minimalement, à poids de la fiscalité constant, cela signifie des revenus supplémentaires permettant de répondre aux besoins de dépenses. Cependant, ces retombées financières potentielles prendront un certain temps à se concrétiser.

Dans l'intervalle et dans la mesure où les projections budgétaires du ministère des Finances n'indiquent pas un rétablissement de l'équilibre budgétaire sur la base du plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté en mars 2023, même après un exercice de rigueur budgétaire en matière de dépenses de portefeuilles, le gouvernement n'aura d'autres alternatives que de justifier le dépôt d'un nouveau plan de retour à l'équilibre budgétaire. La nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire votée en décembre 2023, qui

avait pour but d'ajouter de la flexibilité, ouvre la porte à la présentation d'un nouveau plan de retour à l'équilibre. Le ministre doit toutefois arriver à le justifier, possiblement en utilisant la clause d'une « reprise économique moins forte que prévu au sortir d'un ralentissement économique ou d'une récession ». Si tel était le cas, le ministre devra alors faire rapport à l'Assemblée nationale sur la circonstance qui explique le non-respect de son plan initial. De plus, s'il fait cette annonce d'ici le budget 2024-2025 ou au moment du discours budgétaire (2024-2025), il devra dès ce budget, présenter ce nouveau plan de retour à l'équilibre, d'une durée maximale de 5 ans. Ce faisant le retour à l'équilibre budgétaire devrait avoir lieu en 2028-2029. Ainsi, le respect de la nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire et l'utilisation du nouvel article proposant le dépôt d'un nouveau plan de retour à l'équilibre n'offrirait qu'un répit d'une année.

En conséquence, pour respecter la nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire qu'il a fait voter à l'automne 2023, le gouvernement devra sans doute, au-delà de l'application d'une rigueur budgétaire en matière de dépenses, envisager des actions du côté des revenus. À cet égard, un réexamen des recommandations passées de la CFFP pourrait être fait²⁷. Des impératifs, notamment d'équité intergénérationnelle, nécessitent que toutes les solutions soient envisagées, dont des hausses de revenus, pour éviter de retomber dans une suite de déficits récurrents.

La nouvelle mouture de la Loi sur l'équilibre budgétaire, votée pas plus tard qu'en décembre 2023, subira un véritable test.

²⁷ Notamment *Réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, mémoire des consultations prébudgétaires 2021-2022.

2. ÉLIMINER L'ÉCART DE NIVEAU DE VIE AVEC L'ONTARIO, UN OBJECTIF RÉALISTE?

L'objectif gouvernemental de combler l'écart de niveau de vie du Québec avec l'Ontario a été initialement formulé dans le *Point sur la situation économique et financière* de l'automne 2021²⁸. Cet objectif a été réitéré dans le Budget 2023-2024²⁹ et le Plan stratégique 2023-2027 du ministère des Finances du Québec³⁰.

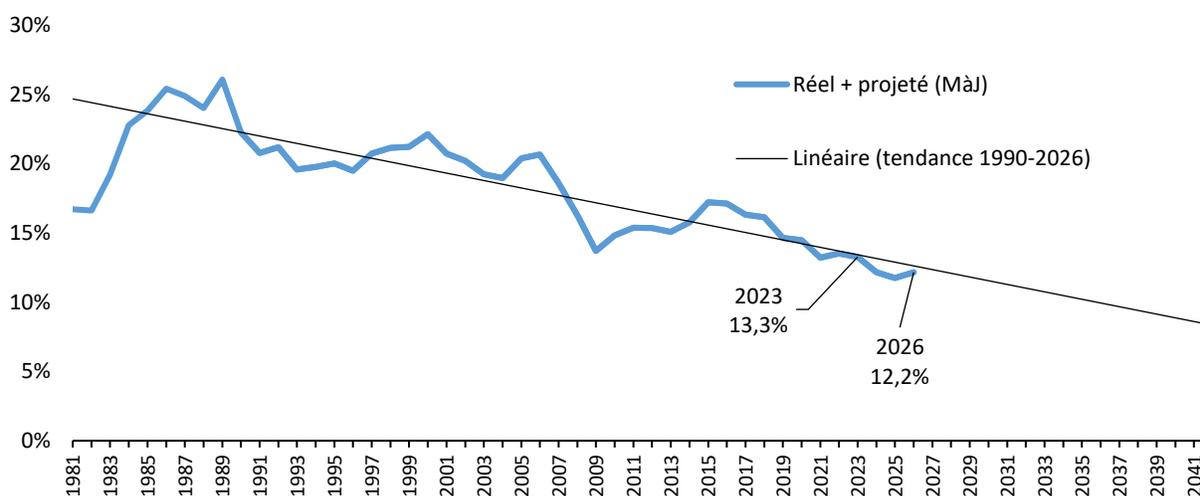
Concrètement, on vise à éliminer complètement l'écart de PIB réel par habitant du Québec face à l'Ontario d'ici 2036. Un objectif intérimaire vise à ramener cet écart à moins de 10 % d'ici 2026. L'atteinte de ces cibles implique un accroissement rapide du potentiel économique du Québec qui se reflétera à terme par une capacité fiscale accrue.

Outre le fait que le PIB par habitant demeure un indicateur imparfait du bien-être, il en constitue néanmoins un prédicteur relativement fiable³¹. Conséquemment, accroître la richesse du Québec face à celle de l'Ontario demeure un objectif souhaitable.

Un examen de l'écart de richesse Québec-Ontario montre que celui-ci a généralement évolué à la baisse depuis 1981. En 2023 cet écart serait de 13,3 %³².

À deux ans de l'échéance de la première cible, il convient de s'interroger sur le caractère réaliste de la cible de 10 %.

Figure 7. Rapport du PIB réel par habitant Ontario/Québec réel et projeté, 1981- 2026



Source : Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023), *Regard sur l'enrichissement collectif : cerner, s'entendre et agir*, Regard CFFP R2023/07, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, p. 7.

²⁸ QUÉBEC, ministère des Finances (2021), *Le point sur la situation économique et financière du Québec*.

²⁹ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Plan budgétaire – Budget 2023-2024*.

³⁰ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Plan stratégique 2023-2027 – ministère des Finances*.

³¹ Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2023), *Incursion parmi les indicateurs de bien-être*, Regard CFFP R2023/08, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

³² QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2023*, p. A.13.

En outre, les plus récentes données budgétaires (prévisions incluses dans les mises à jour économiques de l'automne 2023 du Québec et de l'Ontario³³) indiquent que l'objectif de réduire l'écart à 10 % d'ici 2026 ne serait pas atteint (12,2 % d'écart au lieu de 10 %).

De plus, en l'absence de politiques publiques permettant de réaliser ce rattrapage, la simple poursuite de la tendance observée (depuis 1990 jusqu'en 2026) ne permet pas d'atteindre l'objectif ambitieux du gouvernement d'une élimination complète de l'écart pour 2036.

L'atteinte de cet objectif reste donc difficilement atteignable à court terme (2026) et peu probable à moyen terme (2036).

Précision que l'écart de PIB réel par habitant est mesuré à l'aide de l'estimation de la population annuelle au 31 juillet de chaque année jusqu'en 2022 à laquelle sont appliqués les taux de croissance de population projetés par l'ISQ pour le Québec et par Statistique Canada pour l'Ontario. Si le point de départ est plutôt, en 2023, la donnée de population du dernier trimestre de 2023, reflétant mieux la hausse récente importante de population découlant de l'immigration, l'écart en 2023 est réduit à 12,8 %. Cependant, bien que l'écart soit réduit également en 2026, il demeure au-delà de 10 %³⁴.

En vue de contribuer à atteindre son objectif, le ministre des Finances devra lors de son prochain budget, évaluer la pertinence de mettre en place un cadre plus formel sur le thème de l'enrichissement collectif. Pour participer à cet enrichissement collectif, il y aurait lieu de modifier le cadre fiscal en vue de redéployer les actions vers un accroissement de la productivité. C'est dans ce contexte qu'une large part du présent mémoire est axée sur la modernisation de quelques mesures fiscales destinées aux sociétés les plus susceptibles de contribuer à la hausse de la productivité.

³³ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2023* et GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, ministère des Finances (2023), *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario 2023*.

³⁴ Source des données de population du 4^e trimestre de 2023 : Statistique Canada, tableau 17-10-0009-01. Si on applique les mêmes taux de croissance projetés, l'écart en 2026 serait de 11,7 %. Si on utilise plutôt les taux de croissance projetés par Statistique Canada pour le Québec et l'Ontario dans son scénario de croissance forte (Tableau 17-10-0057-01, scénario HG), l'écart obtenu en 2026 est de 11,1 %.

3. RÉFLEXIONS À L'ÉGARD DE LA FISCALITÉ DES SOCIÉTÉS

Deux sous-sections sont abordées ici. Des notions reliées au financement privé dans les PME puis la révision potentielle de dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés.

3.1 Inciter au financement privé dans les PME

L'investissement dans les petites et moyennes entreprises innovantes dans les secteurs d'avenir (MedTech, TIC, FinTech, B2C, etc.) constitue un moyen de stimuler la création de richesse. Les fonds relatifs à ces investissements peuvent provenir de nombreuses sources et le financement privé, incluant le capital de risque, est incontournable en cette matière.

En conséquence, dans l'objectif de permettre un meilleur accès au capital pour les petites entreprises, les gouvernements fédéral et du Québec encouragent l'investissement privé en offrant des incitatifs fiscaux. Parmi ceux-ci figure le *report par roulement de placements dans de petites entreprises*³⁵.

Pour atteindre un accroissement de la productivité, il y aurait lieu de redéployer le cadre fiscal pour contribuer à hausser le PIB réel par habitant québécois. Des actions ciblées relatives à la fiscalité des sociétés et à celle des particuliers doivent être envisagées.

Cette mesure permet le report de l'imposition du gain en capital lors de l'aliénation d'actions d'une petite entreprise admissible en cas de réinvestissement dans une autre petite entreprise admissible³⁶. En effet, lorsqu'un investisseur réalise une plus-value à la disposition d'un placement, l'imposition de cette dernière peut constituer un effet de verrouillage. L'investisseur préférera garder son placement pour éviter l'imposition bien que son capital puisse être davantage utile à la croissance d'une autre entreprise.

Les critères ouvrant droit à cette disposition sont cependant relativement contraignants. Ceci contribue à expliquer que seulement environ 600 particuliers s'en soient prévalus à la grandeur du Canada en 2020³⁷. Il est donc proposé d'amender la législation québécoise (et d'encourager une harmonisation dans la législation canadienne), afin de mettre davantage cet outil à contribution. Deux éléments suivants devraient être revus :

Les caractéristiques des titres admissibles devraient être assouplies

La définition du titre admissible devrait être plus large. Il est en effet envisageable que l'investissement initial ait été effectué par le biais d'une débenture convertible en actions participantes ou de l'émission d'une action ne respectant pas nécessairement la définition d'« action ordinaire ». Or, l'exigence que le titre soit une action ordinaire tout au long de sa détention limite la qualification au concept de report

³⁵ Loi de l'impôt sur le revenu, art. 44.1. Cette mesure est harmonisée dans le régime fiscal québécois et prévue à l'article 280.6.

³⁶ Au Québec la mesure se nomme : *Roulement relatif aux actions admissibles d'une société qui exploite une petite entreprise*. Les institutions financières désignées, les sociétés professionnelles, les sociétés ayant un important fonds immobilier ainsi que les sociétés dont la valeur des actifs excède 50 millions de dollars ne sont pas considérées comme étant des petites entreprises admissibles. Voir : QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Dépenses fiscales – édition 2022*, p. C-189.

³⁷ CANADA, ministère des Finances (2023), *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2023*, p.327.

d'imposition. Cependant, uniquement les nouveaux investissements en actions ordinaires ou privilégiées seraient admissibles au report des gains en capital (notion d'actions participantes).

Le délai de réinvestissement devrait être allongé

La législation existante prévoit que l'action de remplacement doit être acquise au cours de l'année de la disposition de l'action détenue ou dans les 120 jours suivant la fin de cette année. Ce délai est définitivement trop court. Il s'agit probablement du principal critère faisant en sorte que la mesure soit si peu utilisée. Un délai de 2 ans suivant l'année d'imposition où la disposition a eu lieu devrait être envisagé. Le délai pour réinvestir les gains en capital se situerait donc entre 24 et 36 mois, soit 24 mois plus les mois restants au cours de l'année civile durant laquelle les actions ont été vendues. Ceci permettrait aux investisseurs de prendre le temps de sélectionner les bons investissements.

En bout de piste, des ajustements mineurs à la législation permettraient de rendre le report plus efficace pour stimuler l'investissement privé dans les entreprises innovantes, notamment lorsque celles-ci sont en phase d'amorçage ou de démarrage.

3.2 Revoir certaines dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés

La théorie économique énonce que certains modes d'imposition sont plus dommageables que d'autres sous l'angle de la croissance économique. Les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) indiquent que les impôts sur les bénéfices des sociétés affaiblissent l'incitation qu'ont les entreprises à produire et à créer de l'emploi, de même qu'ils freinent l'investissement national et étranger ainsi que les incitations des entreprises à investir dans des activités novatrices.

L'OCDE n'est pas seule à critiquer les effets de l'imposition des sociétés sur la croissance économique, plusieurs analyses vont dans le même sens. Ainsi, l'approche par le modèle d'équilibre général du Québec expose un effet plus dommageable pour ce mode d'imposition que pour les taxes sur la masse salariale ou les taxes de vente. De même, les travaux de Ferde et Dahlby³⁸, qui utilisent l'approche du coût marginal des recettes publiques, classent l'imposition des bénéfices des sociétés au Québec comme étant plus dommageable que les impôts sur le revenu des particuliers ou les taxes de vente.

Or, la structure fiscale au Québec recourt davantage à l'imposition des bénéfices des sociétés que la moyenne des économies avancées de l'OCDE. En effet, la plus récente édition du Bilan de la fiscalité révèle que sur la base du poids de l'imposition des bénéfices des sociétés, le Québec se classe en 6^e position sur 32 parmi les économies avancées de l'OCDE avec un poids représentant 4,7 % du PIB en 2022 alors que la moyenne de l'OCDE était de 3,9 %. De plus, par rapport aux autres provinces canadiennes, le Québec occupe la troisième position où ce poids est le plus élevé parmi les 10 provinces³⁹.

³⁸ Ergete FERDE et Bev DAHLBY (2019), *The effect of corporate income tax on the economic growth rates of the Canadian provinces*, 12:29 School of Public Policy Technical Paper (University of Calgary School of Public Policy), p. 13.

³⁹ COLLECTIF sous la direction de Tommy Gagné-Dubé (2024), *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2024*, Cahier de recherche 2024-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, p. 8 et 9.

Pourtant, le Québec présentait le taux d'imposition général des sociétés le plus faible parmi les provinces canadiennes il y a 20 ans. Entre 2000 et 2007 celui-ci s'établissait à 8,9 %. Ce taux a toutefois été graduellement relevé à compter de 2006 pour atteindre 12 % en 2009⁴⁰. Il est présentement de 11,5 %, à égalité avec celui de l'Ontario, tandis que celui de l'Alberta est de 8 % (figure 8). Depuis 2004, le Québec est par conséquent la province où ce taux a connu la plus forte augmentation. En fait, à l'exception du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador, ce taux a diminué ou est resté inchangé dans les autres provinces (figure 9).

Figure 8. **Taux statutaire d'imposition général des sociétés, 2024**, provinces canadiennes

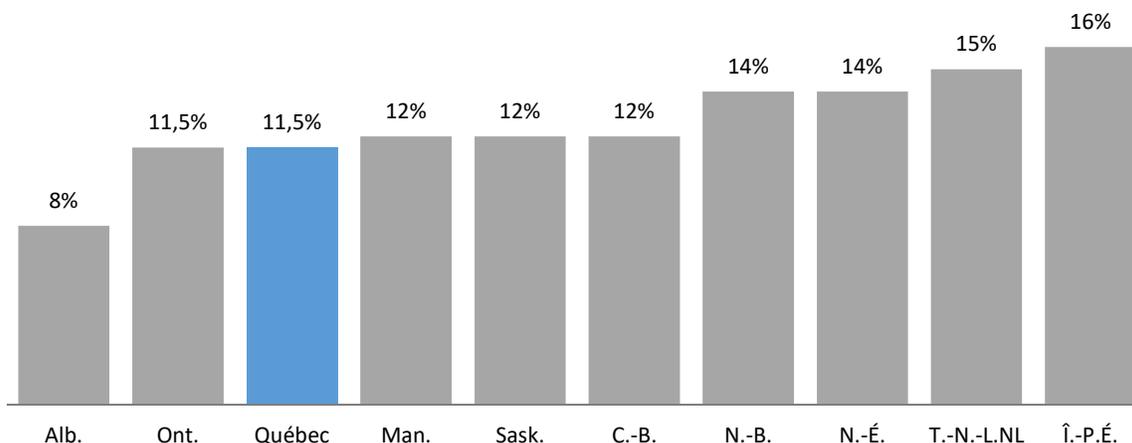
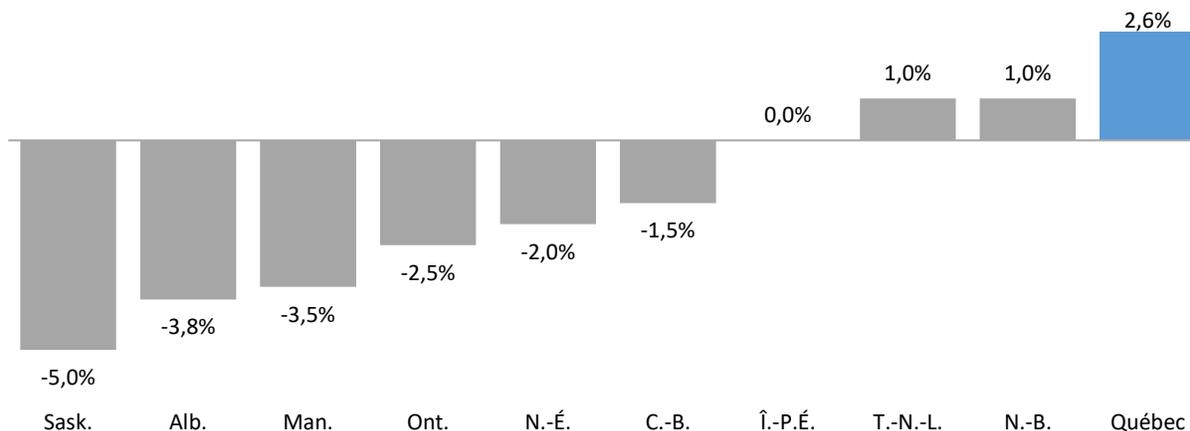


Figure 9. **Variation du taux statutaire d'imposition général des sociétés, 2004-2024**, provinces canadiennes



Source : Canadian tax foundation, *Finances of the nation – Statutory tax rates* < <https://financesofthenation.ca/statutory-tax-rates/>>.

Note : Taux applicable au revenu actif.

Afin de mitiger l'effet des prélèvements relativement élevés effectués auprès des sociétés, le Québec privilégie l'octroi d'allègements fiscaux. Tandis que 9,4 G\$ de recettes sont amassés par l'intermédiaire de l'impôt des sociétés du Québec en 2022, la valeur des dépenses fiscales à l'égard de ce prélèvement s'élève à 5,9 G\$. En vue de poursuivre des objectifs particuliers, dont ceux de développement économique, on

⁴⁰ Cette augmentation a été effectuée simultanément à la réduction de la taxe sur le capital. Voir : QUÉBEC, ministère des Finances (2005), *Budget 2005-2006*, p. 37.

constate par ailleurs que ce mode d'imposition comporte plusieurs mesures fiscales ayant pour effet de complexifier le régime.

La déduction pour petite entreprise ayant pour effet d'offrir un taux réduit d'imposition (DPE : 1 G\$) ainsi que des crédits d'impôt ciblés en vue de soutenir la production de titre multimédia (CTMM : 360 G\$) et le développement des affaires électroniques (CDAE : 600 G\$) comptent parmi les dix dépenses fiscales les plus coûteuses en 2023. À elles seules, trois mesures représentent le tiers du coût des dépenses fiscales totales en matière d'impôt des sociétés. Le tableau 6 permet de constater qu'en comparant 2023 à 2018 le coût de ces trois mesures a progressé, particulièrement celui de la DPE qui est passé de moins de 400 M\$ à plus de 1 000 M\$. Ceci représente une croissance de près de 34 %, lorsque celle-ci est ramenée sur une base annuelle et surpasse de loin la croissance du coût de l'ensemble des mesures relatives à l'impôt des sociétés qui est tout de même relativement importante (10 %).

Tableau 6. **Évolution du coût de la dépense fiscale liée à la DPE, au CTMM et au CDAE, 2018-2023 (M\$)**

| | 2018 (est.) | 2019 (est.) | 2020 (est.) | 2021 (p.) | 2022 (p.) | 2023 (p.) |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| DPE | 386,1 | 504,3 | 695,0 | 906,7 | 1 068,4 | 1 039,8 |
| CTMM | 227,6 | 295,5 | 306,9 | 322,4 | 354,8 | 362,6 |
| CDAE | 491,2 | 513,5 | 529,5 | 550,5 | 592,7 | 594,8 |
| <i>portion remboursable</i> | 418,2 | 441,9 | 446,6 | 471,5 | 507,7 | 509,5 |
| <i>portion non remboursable</i> | 73,0 | 71,6 | 82,9 | 79,0 | 85,0 | 85,3 |
| Total, trois mesures | 1 104,9 | 1 313,3 | 1 531,4 | 1 779,6 | 2 015,9 | 1 997,2 |
| Total ensemble des dépenses fiscales visant l'impôt sur le revenu | 4 062,3 | 4 918,9 | 4 629,9 | 5 117,3 | 5 882,0 | 5 995,2 |

Note : est. = estimation, p. = projections.

Source : Québec (2023) *Dépenses fiscales 2022*.

Une analyse périodique d'une dépense fiscale permet de s'assurer que celle-ci réponde toujours aux besoins ayant mené à sa mise en place et d'identifier d'éventuels ajustements permettant de maximiser ses retombées.

Compte tenu de leur importance, il est pertinent de se pencher sur ces trois mesures. Il est sous-entendu que le maintien de ces mesures dans leur intégralité devrait reposer sur la conviction que celles-ci servent davantage la maximisation du potentiel économique du Québec qu'une simple réduction du taux général d'imposition des sociétés.

Au cours des deux dernières années, la Chaire a d'ailleurs réalisé trois analyses distinctes portant sur ces mesures à l'aide de données administratives.

Celles-ci ont été publiées sous les titres suivants :

- 2022 : Déduction pour petite entreprise : pistes de réforme pour contribuer à l'accroissement du potentiel économique du Québec⁴¹.

⁴¹ Luc GODBOUT et Michaël ROBERT-ANGERS (2022), *Déduction pour petite entreprise : pistes de réforme pour contribuer à l'accroissement du potentiel économique du Québec*, Cahier de recherche 2022/02, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 25 p.

- 2023 : Pour une révision adaptée du crédit d'impôt remboursable pour la production de titres multimédias⁴².
- 2024 : Pour une modernisation du crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques⁴³.

3.2.1 Déduction pour petite entreprise

Au Québec, le taux général d'imposition combiné est de 26,5 %, dont la répartition est de 15 points de pourcentage par le gouvernement fédéral et de 11,5 points de pourcentage par le gouvernement du Québec. Toutefois, le régime d'imposition des sociétés du Québec réduit le taux général d'imposition en offrant la DPE. Cet allègement fiscal est actuellement partiellement harmonisé à la DPE fédérale et ensemble ils réduisent le taux général d'imposition combiné à 12,2 % sur le revenu d'une petite entreprise admissible.

Dans le régime d'imposition québécois, la DPE a été réintégrée le 1^{er} janvier 2006 alors que le taux général d'imposition était revu à la hausse. Depuis, l'écart entre le taux général et le taux consenti à certaines petites entreprises s'est d'abord accru entre 2006 et 2009 puis à nouveau entre 2017 et 2022, contribuant à l'augmentation de la dépense fiscale associée à cette mesure.

Tableau 7. **Taux général d'imposition, taux de la DPE et taux d'imposition sur les revenus donnant droit à la DPE, régime fiscal du Québec, 2018-2023**

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Taux général d'imposition | 11,7 % | 11,6 % | 11,5 % | 11,5 % | 11,5 % | 11,5 % |
| Réduction DPE | 4,7 % | 5,6 % | 6,5 % | 7,5 % | 8,3 % | 8,3 % |
| Taux d'imposition sur revenus donnant droit à la DPE | 7 % | 6 % | 5 % | 4 % | 3,2 % | 3,2 % |

Note : Ne tient pas compte de la réduction additionnelle du taux d'imposition pour une société du secteur primaire ou manufacturier. Cette réduction supplémentaire a été abolie pour l'année d'imposition d'une société qui débute le 1er janvier 2021 ou après.

Source : Revenu Québec, *Déduction pour petite entreprise* <<https://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/impots/impot-des-societes/declaration-de-revenus-des-societes/calcul-de-limpot-sur-le-revenu-dune-societe/deduction-pour-petite-entreprise/>>.

À l'aide de la DPE, le gouvernement du Québec poursuit l'objectif d'instaurer une certaine progressivité de l'impôt payable par les sociétés tout en favorisant les petites et moyennes entreprises⁴⁴.

Pour être admissibles, les sociétés doivent répondre à certains critères, notamment de présenter un capital versé⁴⁵ inférieur à 50 M\$⁴⁶, ce qui vise à limiter l'accès à la pleine mesure aux sociétés de taille réduite en termes d'actifs. Toutefois, bien que le taux d'imposition réduit par la DPE ne s'applique que sur

⁴² Michaël ROBERT-ANGERS et Luc GODBOUT (2023), *Pour une révision adaptée du crédit d'impôt remboursable pour la production de titres multimédias*, Cahier de recherche n° 2023-05, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 50 p.

⁴³ Michaël ROBERT-ANGERS, Frédéric DESCHÊNES et Luc GODBOUT (2024), *Pour une modernisation du crédit d'impôt pour le développement des affaires électronique*, À paraître, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

⁴⁴ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Dépenses fiscales 2022*, C.237.

⁴⁵ Le capital versé comprend notamment le capital-actions et les emprunts de la société. Voir : REVENU QUÉBEC, *Calcul du capital versé* <<https://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/impots/impot-des-societes/declaration-de-revenus-des-societes/calcul-du-capital-verse/>>.

⁴⁶ Pour les sociétés dont l'année d'imposition débute après le 6 avril 2022, le plafond des affaires (montant de revenu imposable maximal sur lequel l'aide est accordée) est réduit de façon linéaire lorsque le capital versé est supérieur à 10 M\$, mais inférieur à 50 M\$.

un revenu imposable limité actuellement à 500 000 \$, aucun seuil de revenu imposable ne vient contraindre l'accès à cet assouplissement fiscal. Des critères supplémentaires limitant l'octroi de l'aide aux sociétés n'ayant pas un nombre minimal d'heures rémunérées ainsi que d'autres visant à limiter le revenu de placement se sont récemment ajoutés.

Que pense l'OCDE de ce type de mesure fiscale ?

Depuis au moins 17 ans, l'OCDE recommande de rationaliser les avantages fiscaux aux entreprises afin de limiter les distorsions affectant négativement la croissance. Dans les Études économiques de l'OCDE relatives au Canada, l'élimination de la DPE constitue une recommandation récurrente, celle-ci étant contenue aux éditions 2006, 2008, 2012, 2016 et 2018. L'OCDE y souligne le dysfonctionnement de cet allègement fiscal, évaluant que celui-ci n'est pas justifié par la présence de défaillances de marché évidentes ou encore par la poursuite d'un objectif d'équité et, par conséquent, ne favorise pas l'amélioration de la productivité⁴⁷. L'OCDE évalue que le retrait de la DPE en contrepartie d'un abaissement du taux général aurait plus d'effets bénéfiques sur la croissance économique que d'impacts négatifs pour les petites entreprises, la rentabilité de ces dernières étant souvent trop faible pour être sensiblement affectée par l'impôt sur le bénéfice des sociétés⁴⁸. La généralisation de taux d'imposition réduits aux PME est donc considérée *comme un moyen rudimentaire de soutenir les entreprises* et l'OCDE recommande plutôt de cibler l'aide fiscale accordée aux PME⁴⁹.

Depuis près de 20 ans, l'OCDE analyse le système d'imposition canadien et recommande d'éliminer la déduction pour petite entreprise en contrepartie d'un taux général plus compétitif.

À qui profite la DPE ?

Malgré la hausse du coût de la DPE les petites sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) bénéficiaires dont le revenu imposable est bas n'obtiennent qu'un allègement d'impôt marginal, alors que les économies les plus importantes se concentrent vers le groupe restreint de sociétés montrant le revenu imposable le plus élevé, les mêmes qui sont confrontées à une distorsion fiscale favorisant la sortie de capital de l'entreprise (l'aide est graduellement réduite lorsque le capital versé dépasse 10 M\$). Dans ce contexte, envisager une réforme de la DPE est pertinente, particulièrement si l'exercice a comme conséquence de dégager des disponibilités budgétaires permettant de réduire le taux d'imposition général des sociétés.

⁴⁷ OCDE (2020), *Réformes économiques 2019 – Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.

⁴⁸ OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Canada 2008*, p. 84.

⁴⁹ OCDE (2023), *Études économiques de l'OCDE : Canada 2023*, p. 42.

Tableau 8. **Nombre de sociétés ayant utilisé la DPE du Québec en 2018 par tranche de revenu imposable et estimation de l'économie d'impôt relative à la DPE, paramètres fiscaux de 2021***

| | 0 \$ - 100 000 \$ | 100 000 \$ - 200 000 \$ | 200 000 \$ - 300 000 \$ | 300 000 \$ - 400 000 \$ | 400 000 \$ - 500 000 \$ | 500 000 \$ et + | Total |
|--|----------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|----------------|
| Nombre de sociétés | 42 678 | 13 623 | 6 403 | 3 783 | 2 702 | 6 233 | 75 422 |
| Estimation de l'économie d'impôt liée à la DPE (M\$) | 128,0 | 156,8 | 126,5 | 104,3 | 96,9 | 236,7 | 849,0** |
| Économie d'impôt moyenne (\$) | 2 999 | 11 507 | 19 751 | 27 559 | 35 842 | 37 958 | 11 256 |

Notes : * : Utilisation d'un taux d'imposition pondéré sur le revenu des SPCC admissibles à la DPE de 3,38 % pour l'année calendrier 2021.

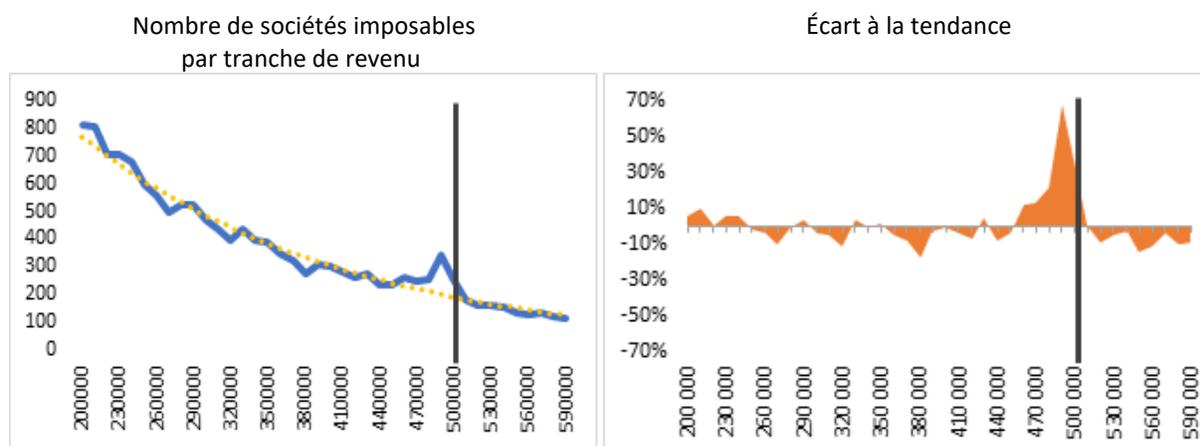
** : Cette économie a été projetée à 907 M\$ par le ministère de Finances du Québec dans le cadre d'une plus récente évaluation. Voir : Québec (2023) *Statistiques fiscales 2022*.

Source : Calcul des auteurs à l'aide des données administratives.

De façon générale, l'avantage fiscal lié à la DPE est maximisé lorsque le revenu imposable égale ou surpasse un revenu imposable équivalent au plafond des affaires (tant que le capital versé demeure inférieur à 10 M\$).

Passé ce seuil, le revenu imposable supplémentaire (revenu marginal) des sociétés admissibles, jusque-là imposé au taux réduit, se voit imposé au taux général. Les données montrent d'ailleurs qu'en 2018 le nombre de sociétés avec un revenu imposable sous le plafond des affaires de 500 000 \$ et à proximité de celui-ci, ou encore tout juste au-dessus, surpassait la tendance.

Figure 10. **Nombre de SPCC par tranche de revenu, courbe de tendance et écart à la tendance, 2018**



Notes : Nombre de sociétés dont le capital versé est inférieur à 10 M\$ et qui utilisent la DPE, par tranche de 10 000 \$ de revenu imposable. L'écart à la tendance est calculé à l'aide de la courbe de tendance logarithmique.

Source : Calcul des auteurs à l'aide des données administratives.

Cette surpondération est révélatrice de la possibilité qu'ont les petites sociétés d'« ajuster » leur revenu imposable, notamment en rémunérant leurs actionnaires-employés sous forme de salaire, afin de

« sortir » de la société le revenu imposable qui se verrait imposé au taux général, « *les propriétaires de petites entreprises disposant d'une certaine marge de manœuvre quant au moment et à la forme de la distribution de la rémunération qu'ils reçoivent de leur petite entreprise* »⁵⁰.

Proposition

L'analyse de l'OCDE indiquant qu'il ne faut pas accorder d'imposition minorée aux PME est sans équivoque et une réforme de la DPE qui consisterait à la réduire linéairement lorsque le revenu imposable s'accroît va tout à fait dans le sens de la suggestion de l'OCDE.

Ainsi, une petite entreprise présentant un revenu imposable de 200 000 \$ ou moins bénéficierait du plein taux de la DPE. Ce taux serait réduit linéairement lorsque le revenu imposable dépasserait ce seuil. La DPE serait réduite graduellement, pour atteindre 0 % lorsque le revenu imposable atteindrait 500 000 \$. Conséquemment, les petites entreprises dont le revenu imposable surpasse l'actuel plafond des affaires ne bénéficieraient plus de la DPE dans le régime d'imposition québécois.

D'un côté, on peut affirmer que l'implantation de cette proposition serait facilitée par son harmonisation dans le régime fiscal fédéral, mais de l'autre, il convient également de souligner qu'en abaissant le plafond des affaires du régime du Québec à 200 000 \$, la transition entre un premier taux combiné fédéral-Québec sur les premiers 200 000 \$, un deuxième taux combiné pour la tranche de revenu de 200 000 \$ à 500 000 \$ et enfin l'application du taux général au-delà du plafond de 500 000 \$, serait moins abrupte. Pour ceux qui s'inquiètent de l'intégration des régimes d'imposition⁵¹, ce problème pourrait être partiellement contourné par l'implantation d'un compte de revenu à taux général propre au régime fiscal du Québec⁵².

3.2.2 Crédit d'impôt pour la production de titres multimédias

Le Crédit d'impôt pour la production de titres multimédias (CTMM), instauré en 1996, octroie aux sociétés du secteur de l'édition et de la conception du jeu vidéo un crédit d'impôt remboursable qui peut atteindre actuellement jusqu'à 37,5 % des salaires admissibles, ce qui influence positivement le choix de localisation au Québec et stimule l'embauche de travailleurs locaux. D'ailleurs, ce crédit est relativement généreux lorsque comparé aux crédits offerts par les autres provinces canadiennes, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, notamment.

Depuis sa mise en place, le CTMM a été modifié à plusieurs reprises, facilitant, entre autres, son obtention par les filiales de multinationales étrangères agissant comme prestataires de services pour d'autres entités de leur groupe. C'est dans cette filière que cette industrie s'est fortement développée au Québec, particulièrement en termes d'emploi.

⁵⁰ CANADA, ministère des Finances (2014), *Dépenses fiscales et évaluations 2013*, p.63.

⁵¹ Afin d'assurer la neutralité du régime fiscal et d'éviter une double imposition, un mécanisme d'intégration entre la fiscalité des particuliers et la fiscalité des sociétés est en place pour faire en sorte qu'un bénéfice, imposé dans une société et distribué sous forme de dividende, soit imposé pour un individu à un taux similaire aux autres types de revenus.

⁵² 89(1) LIR - Compte de revenu à taux général.

Force est de constater que le CTMM a contribué à faire du Québec une plaque tournante de l'industrie mondiale du jeu vidéo qui emploie maintenant près de 15 000 personnes, tire la majorité de ses revenus de l'exportation et génère une contribution au PIB du Québec estimée à 1,3 G\$⁵³.

Toutefois, si ce crédit bénéficie directement à environ 200 sociétés⁵⁴, à elles seules, 15 de celles-ci, dont le contrôle n'est pas exercé au Québec, se sont partagé environ 75 % de la valeur totale de cette mesure fiscale en 2019. Par exemple, une filiale de la multinationale française Ubisoft emploie, à elle seule, le tiers de la main-d'œuvre de cette industrie en 2021 (4 675 sur 13 500). Il est à noter que ces 15 sociétés n'ont aucun impôt du Québec à payer après prise en compte de leurs crédits d'impôt.

Le CTMM, dont l'objectif est de soutenir la production de titres multimédias au Québec et d'assurer la compétitivité des entreprises de ce secteur face à la concurrence internationale⁵⁵, demeure par conséquent une mesure relativement coûteuse qui bénéficie d'abord à un nombre restreint de filiales de sociétés étrangères.

Tableau 9. CTMM obtenu selon le genre de société et le volet, 2019

| | Volet général | | Volet spécialisé | | Total | | Notes : DC = Donnée |
|---|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------------|
| | Crédit obtenu (M\$) | Nombre de sociétés | Crédit obtenu (M\$) | Nombre de sociétés | Crédit obtenu (M\$) | Nombre de sociétés | |
| Sociétés privées sous contrôle canadien | 21,6 | 134 | 25,4 | 16 | | | |
| Sociétés non contrôlées au Québec | 7,9 | 22 | 218,2 | 15 | 292,8 | 196 | |
| Autres | DC | DC | DC | DC | | | |
| Total | | | | | | | |

confidentielle : implique que moins de 10 (et plus de zéro) entreprises se retrouvent dans une sous-catégorie. Le coût de la mesure a été réévalué à 296 M\$ dans la plus récente édition des dépenses fiscales. Voir : Québec (2023) *Dépenses fiscales 2022*.

Source : Calcul des auteurs à l'aide des données administratives.

L'industrie mondiale du jeu vidéo est intensive en main-d'œuvre et repose sur des talents hautement mobiles. Celle-ci est dominée par des multinationales détenant des filiales dans de multiples juridictions qui jouent le jeu du « magasinage fiscal ». Des aides fiscales semblables au CTMM sont également offertes ailleurs par les autres provinces canadiennes ainsi que d'autres pays. À titre d'exemple, l'Ontario offre un crédit visant spécifiquement l'industrie du jeu vidéo qui peut atteindre 40 % des salaires, traitements et dépenses de commercialisation et distribution d'une société.

Le maintien des emplois de ce secteur au Québec est par conséquent difficilement envisageable en cas de retrait complet du CTMM. Néanmoins, procéder à une transformation de ce crédit qui mise d'abord sur la hausse de l'emploi, représente un risque limité en contexte de plein emploi, alors que l'on observe au sein de l'industrie un phénomène de débauchage et de surenchère salariale.

⁵³ GUILDE DU JEU VIDÉO DU QUÉBEC (2023), *Portrait de l'écosystème québécois du jeu vidéo*.

⁵⁴ De façon générale, seules les sociétés détentrices de titre sur lequel un travail est effectué peuvent réclamer le CTMM. Des montants peuvent toutefois être réclamés à l'égard des frais de sous-traitance.

⁵⁵ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Dépenses fiscales 2022*, C.260.

Par ailleurs, les SPCC bénéficiant du volet spécialisé du CTMM montrent une rentabilité plus élevée que les sociétés non contrôlées au Québec. Ceci pourrait être dû à des stratégies d'optimisation fiscale.

Tableau 10. **Revenu brut, revenu imposable et revenu après impôts, données consolidées des sociétés ayant bénéficié du CTMM, 2019** (en milliers de dollars)

| | Sociétés privées sous contrôle canadien volet spécialisé | | Sociétés non contrôlées au Québec volet spécialisé | |
|---|--|-----------------------|--|-----------------------|
| Revenu brut de source québécoise | 172 632 | Ratio sur revenu brut | 1 104 487 | Ratio sur revenu brut |
| Revenu imposable au Québec | 31 068 | 18 % | 117 896 | 10,7 % |
| Impôts et taxes salariales du Québec, sans crédits remboursables | 10 413 | 6 % | 74 081 | 6,7 % |
| Montant remboursé aux sociétés après crédits, net des taxes salariales | 19 394 | 11,2 % | 155 945 | 14,1 % |
| Ratio du montant remboursé en proportion du revenu imposable | 62,4 % | | 132,3 % | |

Source : Calcul des auteurs à l'aide des données administratives.

À la lumière de ces constats, il est possible de conclure que si le CTMM reste pertinent, un équilibre doit être trouvé. À cet égard, des modulations du CTMM devraient notamment permettre d'inciter les sociétés non contrôlées au Québec à accroître les profits qu'elles déclarent au Québec.

L'examen des coûts de localisation nets des filiales étrangères indique que le Québec dispose d'une marge de manœuvre pour resserrer les critères d'admissibilité au CTMM des filiales étrangères qui ne détiennent pas de propriétés intellectuelles au Québec, tout en demeurant une localisation avantageuse financièrement.

Proposition

Les deux changements proposés ont pour principal objectif d'accroître la profitabilité (et le revenu imposable) de certaines filiales étrangères qui ne détiennent pas la propriété intellectuelle des titres qu'elles produisent.

En premier lieu, il est proposé de limiter à 90 % de la rémunération admissible le calcul du crédit pour ces filiales étrangères, ce qui équivaut à faire passer le taux du CTMM maximal de 37,5 % à 33,75 %.

De plus, ces filiales étrangères devraient voir diminuer le CTMM obtenu dans le cas où elles bénéficient du volet spécialisé, mais qu'elles ne rencontrent pas une cible de rentabilité minimale. Cette proposition apparaît justifiée, vu l'importance relative de cette mesure fiscale⁵⁶. Le tableau 11 donne un exemple d'application d'une telle mesure pour une société dont le revenu brut s'élève à 5 M\$ et cible une rentabilité de 18 % (soit le ratio de rentabilité des SPCC touchant le volet spécialisé, tableau 10). Si la rentabilité d'une société, ici mesurée par son ratio revenu imposable/revenu brut est de 11 %, son impôt du Québec à payer est de 63 250 \$ (taux d'imposition estimé à 11,5 %). Si la société avait plutôt présenté une rentabilité de 18 %, l'impôt du Québec à payer aurait été de 103 500 \$. Dans cet exemple, la proposition serait de diminuer le CTMM obtenu par la société de l'équivalent de l'écart de l'impôt à payer, soit 40 250 \$.

⁵⁶ Nous ne disposons pas des données pour nous prononcer sur l'opportunité d'élargir cette restriction à l'ensemble des non SPCC.

Tableau 11. **Exemple d'application d'une diminution du CTMM axée sur l'obtention d'une marge de profitabilité cible, pour une société non contrôlée au Québec dont le revenu brut est de 5 M\$**

| Ratio revenu imposable/revenu brut | Revenu imposable | Impôt du Québec à payer (pour un taux d'imposition de 11,5 %) | Écart d'impôt à payer face à la cible de 18 %/Coupure du CTMM |
|------------------------------------|-------------------|---|---|
| 10 % | 500 000 \$ | 57 500 \$ | 46 000 \$ |
| 11 % | 550 000 \$ | 63 250 \$ | 40 250 \$ |
| 12 % | 600 000 \$ | 69 000 \$ | 34 500 \$ |
| 13 % | 650 000 \$ | 74 750 \$ | 28 750 \$ |
| 14 % | 700 000 \$ | 80 500 \$ | 23 000 \$ |
| 15 % | 750 000 \$ | 86 250 \$ | 17 250 \$ |
| 16 % | 800 000 \$ | 92 000 \$ | 11 500 \$ |
| 17 % | 850 000 \$ | 97 750 \$ | 5 750 \$ |
| 18 % | 900 000 \$ | 103 500 \$ | 0 \$ |
| 19 % | 950 000 \$ | 109 250 \$ | 0 \$ |
| 20 % | 1 000 000 \$ | 115 000 \$ | 0 \$ |

Source : Calcul des auteurs.

Les deux changements proposés ne viseraient pas les crédits demandés par les sociétés non contrôlées au Québec qui sont liés à la rémunération de travailleurs œuvrant sur des titres pour lesquels la propriété intellectuelle est détenue au Québec aux fins de vente ou de licence envers des parties non liées⁵⁷.

De façon complémentaire, à l'image de ce qui est offert en Ontario, l'admissibilité au CTMM pourrait être élargie aux dépenses de commercialisation et de distribution. De même, la portion admissible des dépenses de sous-traitance contractée auprès de sociétés non liées pourrait être rehaussée et élargie à la sous-traitance de second niveau. Ces révisions pourraient favoriser le développement des PME locales de cette industrie.

3.2.3 Crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques

Le Crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques (CDAE), instauré en 2008, permet de réduire le coût de la main-d'œuvre des sociétés qui offrent des services-conseil en technologie de l'information et développement de logiciels (TI) en offrant cumulativement un crédit d'impôt ayant un volet remboursable s'élevant à 24 % et un volet non remboursable de 6 % pour un total de 30 % à l'égard des montants de salaires admissibles versés. Les salaires constituant la principale composante de coût de l'industrie des services en TI, cet allègement vise à consolider ce secteur au Québec et à offrir des services spécialisés aux entreprises québécoises qui désirent améliorer leur productivité en intégrant les TI dans leurs processus d'affaires⁵⁸. Cette mesure n'a pas d'équivalent dans le régime fiscal fédéral.

Le CDAE bénéficie directement à environ 700 sociétés en 2019 qui se partagent 507 M\$. Toutefois, les sociétés bénéficiaires représentent moins de 10 % de l'ensemble des sociétés de cette industrie. En effet, une part importante des intervenants en TI mène des activités qui pourraient elles aussi se voir qualifier d'innovantes sans toutefois être admissibles à cette aide fiscale. Ceci est notamment attribuable au paramètre du CDAE qui restreint l'octroi de l'aide aux sociétés comptant 6 employés ou plus alors que l'industrie des services TI compte en grande majorité de très petites entreprises de 1 à 5 employés. De même, plusieurs sociétés hors secteur emploient des spécialistes en TI en vue d'effectuer leurs

⁵⁷ Il pourrait s'avérer difficile de déterminer la société détentrice des droits d'auteurs sur un titre lorsque ce titre est en cours de production. On peut néanmoins penser à une déclaration à cet effet par la société qui effectuerait une demande de crédit.

⁵⁸ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Dépenses fiscales 2022*, C.261.

développements technologiques en entreprises, que ce soit pour des raisons de protection des innovations développées, de conservation de la maîtrise technique à l'interne, ou autres, sans bénéficier du CDAE.

En bout de piste, c'est donc une faible proportion des 263 000 professionnels en TI qui voit son salaire être potentiellement admissible au CDAE.

Tableau 12. Estimation de la répartition des professionnels en TI au Québec, 2020

| <i>Répartition industrielle</i> | <i>Nombre de professionnels</i> |
|---|---------------------------------|
| Emplois admissibles au CDAE (2019) | 31 292 |
| Industries en TI | |
| Édition de logiciel et conception de systèmes informatiques | 95 000 |
| Autres | 37 000 |
| Hors industries TI | 105 000 |
| Travailleurs autonomes | 26 000 |
| Total professionnels en TI | 263 000 |

Note : Ne comprend ici que les travailleurs spécialisés en TI.

Source : Calcul des auteurs à l'aide des données administratives et TECHNOCompétences, *Diagnostic sectoriel 2021-2024*, p. 24.

La majorité de l'aide consentie en 2019 est dirigée vers 52 filiales de sociétés étrangères non contrôlées au Québec et 27 sociétés contrôlées au Québec sans toutefois être des SPCC, dont des sociétés cotées en bourse. Les sociétés de ces deux types, dont le revenu brut est supérieur à 10 M\$ se partagent 278,7 M\$ d'aide fiscale, soit 55 % de la dépense fiscale associée au CDAE.

Tableau 13. CDAE obtenu selon le genre de société et le revenu brut québécois, 2019

| | Revenu brut québécois égal ou inférieur à 10 M\$ | | | | Revenu brut québécois de plus de 10 M\$ | | | |
|--------------|--|-----------------------------------|---------------------------|--------------------|---|-----------------------------------|---------------------------|--------------------|
| | Crédit rembours. obtenu (M\$) | Crédit non rembours. obtenu (M\$) | Total des crédits obtenus | Nombre de sociétés | Crédit rembours. obtenu (M\$) | Crédit non rembours. obtenu (M\$) | Total des crédits obtenus | Nombre de sociétés |
| SPCC | 100,3 | 9,6 | 109,9 | 445 | 70,0 | 11,4 | 81,4 | 54 |
| NSCQ | 9,6 | 0,7 | 10,3 | 34 | 107,9 | 18,4 | 126,3 | 27 |
| SNCQ | 24,1 | 2,2 | 26,3 | 90 | 128,1 | 24,3 | 152,4 | 52 |
| Total | 134,2 | 12,5 | 146,7 | 569 | 305,9 | 54,3 | 360,2 | 133 |

Note : Les coûts de la portion remboursable et non remboursable de la mesure ont été réévalués respectivement à 442 M\$ et 71,6 M\$ dans la plus récente édition des dépenses fiscales. Voir : Québec (2023) *Dépenses fiscales 2022*.

Source : Calcul des auteurs à l'aide des données administratives.

En contexte de « magasinage fiscal », consentir d'importants allègements aux grandes sociétés peut être approprié en vue de maintenir leurs activités au Québec ou encore d'attirer de nouvelles sociétés étrangères. Il s'avère cependant que les salaires et autres coûts d'opération des entreprises TI sont relativement bas au Québec comparativement à ceux des sociétés implantées ailleurs en Amérique du Nord, ce qui constitue en soi un facteur attractif, et ce, même en prenant en compte les taxes sur la masse salariale.

Le CDAE offre de surcroît un incitatif fiscal généreux au profit des sociétés de services TI. Outre le taux de l'aide et son plafond par travailleur (25 000 \$) qui sont relativement élevés au Québec, les autres juridictions limitent généralement la durée de l'aide consentie et lient souvent celle-ci aux investissements effectués et non pas à la dépense salariale. Ainsi, pour la grande majorité des bénéficiaires en 2019, le

CDAE permet de réduire, et même, d'annuler l'effet de l'impôt sur le bénéficiaire québécois. Ce constat demeure inchangé après la prise en considération des taxes salariales payées par l'employeur⁵⁹.

Il est normal que les sociétés en démarrage ne soient pas profitables. De même, on peut s'attendre à ce que la rentabilité des petites sociétés soit généralement inférieure à celles des plus grandes, ces dernières bénéficiant d'économies d'échelles et autres avantages concurrentiels. Toutefois, il n'est pas souhaitable que les profits dégagés par une grande société soient, à long terme, inférieurs aux crédits d'impôt reçus. Aussi, tout en préservant l'idée d'un « crédit RS&DE élargi » pour supporter la réalisation d'activités innovantes qui ne s'insèrent pas dans les balises plus restrictives du crédit RS&DE (dont le taux du crédit est de 14 %), il est difficile d'argumenter que les activités innovantes supportées par le CDAE doivent être supportées davantage par le Québec que les activités de recherche et de développement menées par les sociétés des autres secteurs économiques.

Proposition

En vue d'inciter à l'augmentation de la rentabilité des filiales étrangères, tout en maintenant inchangé le taux du crédit de 30 %, il est proposé de limiter la proportion remboursable du CDAE à 14 % pour les sociétés non contrôlées au Québec, 3 ans après leur implantation au Québec, amenant alors la portion remboursable du crédit égale au taux du crédit RS&DE pour les non SPCC⁶⁰.

Dans le cas des sociétés privées sous contrôle canadien, celles dont les actifs mondiaux partageables entre sociétés liées sont inférieurs à 50 M\$ toucheraient le plein crédit remboursable de 24 % en plus de la portion non remboursable de 6 %. Ensuite, il est proposé d'appliquer un plafond dégressif entre 50 M\$ et 75 M\$ faisant varier la proportion remboursable du taux du crédit entre 24 % et 14 % (et, réciproquement, le taux du crédit non remboursable à la hausse de 6 à 16 %). Il est à noter qu'un test sur l'actionnariat ultime des sociétés non contrôlées au Québec leur permettrait d'être assujetties aux mêmes règles que les SPCC. Ici, cette modification laisse le taux global inchangé, mais la réduction de la portion remboursable vise à s'assurer que les grandes sociétés génèrent plus de profits au Québec⁶¹.

Comme c'est le cas actuellement, les montants de crédits d'impôt non remboursables inutilisés dans l'année en cours pourraient être utilisés afin de réduire l'impôt dans les 3 années précédentes et à l'encontre de l'impôt à payer au cours des 20 années subséquentes.

⁵⁹ Cotisations de l'employeur au Fonds de service de santé (FSS), au Régime des rentes du Québec (RRQ), au Régime québécois d'assurance parentale, à la Commission des normes du travail (CNT) et au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO).

⁶⁰ Les dispositions législatives définitives visant à instaurer le Pilier Deux (OCDE/G20) au Canada n'ont toujours pas été déposées, et, par conséquent, les règles qui seront appliquées par le Canada ne sont pas encore définitives. Bien que seuls les groupes d'entreprises multinationales dont le revenu consolidé est d'au moins 750 millions d'euros sont visés par les règles du Pilier 2 et que d'autres possibilités d'exonération soient proposées par l'OCDE cette modification pourrait entraîner des conséquences sur l'application de l'impôt minimum mondial pour certaines sociétés bénéficiaires du CDAE. Tout en conservant l'esprit, cette proposition pourrait être ajustée à la suite d'analyses plus approfondies des données financières individuelles des sociétés bénéficiaires. Voir : OCDE (n.d.), *Les règles du pilier deux en bref* <<https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/les-regles-du-pilier-deux-en-bref.pdf>>.

⁶¹ Le paramètre de réduction graduelle du taux de 30 % à 14 % lorsque l'actif mondial du groupe se situe entre 50 M\$ et 75 M\$ est celui utilisé pour le crédit RS&DE et devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie à l'aide des données financières individuelles des sociétés bénéficiaires du CDAE.

De même, afin de favoriser le développement des PME du secteur, il pourrait être pertinent d'élargir leur admissibilité au CDAE de façon à augmenter l'offre de services aux entreprises qui cherchent à améliorer leur productivité en intégrant des TI dans leurs processus d'affaires. L'étude publiée en 2024 propose la prise en compte du salaire des actionnaires désignés dans le calcul de l'aide pour les sociétés de moins de 20 employés et des critères relatifs aux codes d'activités et aux revenus générés plus souples. Enfin, certaines activités moins techniques, mais néanmoins nécessaires à la réalisation de certains projets TI pourraient aussi être rendues admissibles au crédit.

3.2.4 Sommaire des économies potentielles en vue de financer une réduction du taux d'imposition général

En 2015, la Commission d'examen de la fiscalité québécoise recommandait d'abaisser le taux général d'imposition des sociétés en le faisant passer à 10 %, amenant le taux combiné à 25 %, en vue d'améliorer la compétitivité fiscale du Québec et de soutenir la croissance économique⁶². Une proposition identique avait été émise en 2008 par le Groupe de travail sur l'investissement des entreprises, présidé par Pierre Fortin, en vue de stimuler le niveau d'investissement des sociétés et de hausser leur productivité⁶³. Cette proposition suivait à son tour une sollicitation du ministre fédéral des finances aux provinces pour que celles-ci présentent des taux d'imposition combinés de 25 % « afin de faire du Canada un pays de choix pour l'investissement »⁶⁴.

Malgré ces recommandations, le taux combiné actuel de l'impôt des sociétés du Québec est de 26,5 %. Celui-ci est supérieur à celui du Royaume-Uni, des États-Unis et de la France parmi les pays du G7 tandis que celui de l'Alberta est de 23 %.

Tableau 14. Taux d'imposition combinés sur les bénéficiaires des sociétés, Québec, autres provinces canadiennes et pays du G7, 2023

| Pays du G7 | Taux | Provinces canadiennes | Taux |
|---------------|-------------|-------------------------|-------------|
| Royaume-Uni | 25,0 | Alberta | 23,0 |
| États-Unis | 25,8 | Ontario | 26,5 |
| France | 25,8 | Québec | 26,5 |
| Québec | 26,5 | Manitoba | 27,0 |
| Italie | 27,8 | Colombie-Britannique | 27,0 |
| Japon | 29,7 | Saskatchewan | 27,0 |
| Allemagne | 29,9 | Nouveau-Brunswick | 29,0 |
| | | Nouvelle-Écosse | 29,0 |
| | | Terre-Neuve-et-Labrador | 30,0 |
| | | Île-du-Prince-Édouard | 31,0 |

Sources : Ministère des Finances du Québec, Agence de revenu du Canada et OCDE, OECD.Stat Table II.1. Statutory corporate income tax rate

Or, des économies substantielles pourraient être obtenues de la réduction linéaire du taux de la DPE lorsque le revenu imposable d'une SPCC surpasse 200 000 \$, de la réduction du CTMM consenti aux sociétés qui ne sont pas contrôlées au Québec et qui y déclarent un faible revenu imposable et enfin, de

⁶² QUÉBEC, Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (2015), *SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC – VOLUME 2 : Une réforme touchant tous les modes d'imposition*.

⁶³ QUÉBEC, Groupe de travail sur l'investissement des entreprises (2008), *L'investissement au Québec : ON EST POUR*.

⁶⁴ CANADA, ministère des Finances (2007), *Un leadership fort. Un Canada meilleur - Énoncé économique*, p. 11.

l'harmonisation partielle du CDAE au crédit RS&DE. Alors que des réductions paramétriques des aides fiscales peuvent avoir pour effet de négliger les spécificités de certaines mesures et affecter lourdement certaines catégories de bénéficiaires, les modifications proposées constituent des réponses spécifiques aux trois mesures analysées.

Les évaluations effectuées à l'aide de données fiscales portant sur les années 2018 et 2019 indiquent que ces économies pourraient permettre de financer une baisse du taux général d'imposition des sociétés de 1 point de pourcentage pour le ramener à 10,5 % (pour l'ensemble des sociétés), permettant d'accomplir les 2/3 du chemin pour en arriver au taux cible de 10 %.

Rappelons que ces ajustements sont cohérents face à la recommandation de l'OCDE à l'effet de retirer la DPE en contrepartie d'une baisse de l'imposition de l'ensemble des sociétés. Par ailleurs, ils n'affectent pas l'aide ciblée aux petites et moyennes sociétés québécoises des secteurs du jeu vidéo et des services TI. Des propositions visant à bonifier l'aide pour ces sociétés sont aussi avancées advenant la présence de disponibilité budgétaire.

Les économies dégagées par la modernisation des crédits d'impôt pourraient permettre de financer une baisse du taux général d'imposition des sociétés.

Tableau 15. **Sommaire et estimation des économies liées à la modification de la DPE, du CTMM et du CDAE**

| Mesure | Modifications générant des économies | Impact estimé * | Modifications éventuelles générant des coûts supplémentaires (effet non estimé) | Commentaires |
|--|---|-----------------|---|---|
| DPE | Réduction linéaire du taux de DPE lorsque le revenu imposable d'une SPCC dépasse 200 000 \$, pour atteindre 0 % lorsqu'il atteint 500 000 \$. | 405 M\$ | N/A | Estimation basée sur les données administratives portant sur l'année 2018 et les paramètres du régime fiscal de 2021. |
| CTMM | Pour les sociétés non contrôlées au Québec qui ne détiennent pas la propriété intellectuelle des titres qu'elles produisent <ul style="list-style-type: none"> Abaisser le taux du CTMM de 37,5 % à 33,75 %. Réduire le montant du crédit pour les sociétés déclarant une faible rentabilité. | 30 M\$ | Élargir les dépenses admissibles aux activités de distribution et de commercialisation ; Élargir le taux de dépenses admissibles pour sous-traitance non liée et sous-traitance de second niveau. | Estimation basée sur les données administratives portant sur l'année 2019. |
| CDAE | Tout en laissant le taux global du CDAE à 30 % <ul style="list-style-type: none"> Réduire le taux de la portion remboursable de 24 % à 14 % pour les sociétés non contrôlées au Québec. Mettre un plafond permettant une réduction linéaire de la portion remboursable du taux jusqu'à 14 % pour les autres grandes sociétés. | 45 M\$ | Prise en compte du salaire des actionnaires-travailleurs dans le calcul du crédit pour les sociétés de moins de 20 employés ; Assouplissement des critères relatifs aux codes d'activités et aux revenus générés ; Élargissement des activités admissibles. | Estimation basée sur les données administratives portant sur l'année 2019 (impact relatif aux Sociétés non contrôlées au Québec seulement). |
| Total des économies | | 480 M\$ | | |
| Taux général impôt des sociétés | Réduction de 1 % pour amener celui-ci à 10,5 % | -475 M\$ | | Estimation basée sur les données administratives portant sur l'année 2018**. |

Source : Calcul des auteurs à l'aide des données administratives.

Notes : * Les économies évaluées ne tiennent pas compte d'éventuels changements de comportement des sociétés en lien avec les modifications des paramètres des crédits d'impôt (une hausse du revenu imposable des sociétés non contrôlées au Québec par exemple). Ces changements de comportement pourraient avoir pour effet de réduire les économies associées aux mesures. En contrepartie cependant ceux-ci pourraient aussi générer des impôts supplémentaires qui viendraient augmenter les recettes fiscales gouvernementales.

** Les statistiques fiscales des sociétés les plus récentes (2019) font état de recettes d'impôt sur le revenu de 5,6 G\$ provenant de l'imposition au taux général de 11,6 % (incluant le revenu passif imposé au taux général). On peut évaluer que la réduction du taux d'imposition de 1 point de pourcentage entraînerait une réduction des recettes de 486 M\$.

4. RÉFLEXIONS À L'ÉGARD DE LA FISCALITÉ DES PARTICULIERS

Cette dernière partie présente une série de réflexions qui visent d'abord également l'optimisation de mesures fiscales pour contribuer à la croissance du potentiel économique en encourageant le travail. Puis, c'est la question de l'écofiscalité qui est mise de l'avant à travers des réflexions à propos de la taxe sur les carburants, qui a bien sûr des effets qui concernent les particuliers, mais pas seulement eux.

4.1 Des actions ciblées pour les particuliers

Encourager l'offre de travail ou à tout le moins, atténuer certains aspects ayant un effet négatif sur l'incitation au travail, contribue également à l'accroissement du potentiel économique.

Il est bien sûr généralement reconnu que la taxation du travail a un effet désincitatif. Toutefois, à moins de songer à un certain redosage vers des impôts moins désincitatifs, il faut reconnaître que le contexte se prête mal à une nouvelle réduction du fardeau des particuliers.

Dans cette optique, les propositions visant les particuliers sont des actions très ciblées ayant notamment comme objectif d'augmenter la population active ou la participation au marché du travail.

4.1.1 Un bouclier fiscal bonifié

Malgré la présence du bouclier fiscal, il importe de bien tenir compte des effets sur le taux effectif marginal d'imposition implicite (TEMI). Le TEMI mesure la variation de la charge fiscale nette suivant une hausse de revenus. Il ne tient donc pas compte uniquement du taux d'impôt, mais également des mesures fiscales, des cotisations sociales obligatoires et des prestations fiscales offertes. Il vise à déterminer l'effet réel d'un dollar de revenu de travail additionnel sur le revenu disponible du ménage après l'intervention gouvernementale. Il s'agit de l'inverse du taux de conservation qui est la part du revenu de travail que conserve un contribuable s'il augmente son revenu de travail de 1 000 \$. Si à la suite de 1 000 \$ de revenu additionnel, le revenu disponible d'un contribuable augmente de seulement 200 \$, une fois pris en compte les impôts sur le revenu, les cotisations sociales additionnelles et les prestations, on dira alors que le TEMI est de 80 % $((1\ 000-200)/1\ 000)$.

Ce phénomène est bien documenté au Québec et généralement, le gouvernement du Québec tente de ne pas amplifier ces taux avec l'ajout ou la modification de mesures fiscales. Cela dit, il reste encore plusieurs zones « sensibles », attribuables notamment à l'interaction de plusieurs mesures du Québec et fédérales. Un exemple récent est, pour certaines situations, la bonification de 2021 de l'Allocation canadienne pour les travailleurs (ACT) applicable au Québec qui a accru les TEMI observés.

L'exemple suivant montre le cas d'un couple gagnant un revenu familial de 52 000 \$ (répartition 60 %-40 %) qui augmente son revenu de travail de 1 000 \$ (dans les mêmes proportions que le revenu). Le TEMI en 2023 est de 96,4 % avant la prise en compte du bouclier fiscal. C'est donc dire qu'en 2023, un couple avec deux enfants ayant un revenu de travail de 52 000 \$ ne conserverait que 33 \$ sur un revenu de travail additionnel de 1 000 \$. Un tel taux ne peut qu'agir négativement sur l'intensité du travail. Il faut bien sûr tenir compte du bouclier fiscal.

Actuellement, le bouclier fiscal, créé en 2015, dont l'objectif est de « *Rendre l'effort de travail plus attrayant, puisque toute augmentation du revenu familial peut entraîner une diminution, voire la perte, de prestations fiscales* »⁶⁵ tient compte de deux mesures fiscales, la prime au travail et le crédit d'impôt pour frais de garde. Concrètement, le bouclier fiscal consiste à utiliser un revenu net modifié aux fins du calcul de ces deux mesures fiscales. Le bouclier fiscal réduit de 75 % le plus petit montant entre la hausse du revenu de travail familial et la hausse du revenu net familial par rapport à l'année précédente, jusqu'à concurrence d'une augmentation de revenu de travail de 4 000 \$ par particulier⁶⁶.

Dans l'exemple, comme le couple n'a aucuns frais de garde donnant droit au crédit, le bouclier ne compense que la composante prime au travail en recalculant le revenu en ne tenant que de 25 % de l'augmentation du revenu de travail. Ainsi, en tenant compte d'une hausse de 250 \$ au lieu de 1 000 \$, le bouclier fiscal remet la différence soit 750 \$ x 10 % (le taux de réduction de la prime au travail), donc 75 %. Le TEMI est alors réduit de 7,5 % (75 \$/1 000 \$). Le TEMI du couple serait donc plutôt de l'ordre de 88,9 %⁶⁷.

Une bonification du bouclier fiscal par l'ajout de la cotisation pour le régime d'assurance-médicaments permettrait d'atténuer des taux effectifs marginaux d'imposition dans des zones de revenus où ils sont élevés.

Le seul ajout des cotisations au régime d'assurance médicaments du Québec dans les composantes du bouclier fiscal aurait pour effet de réduire d'environ 8 points de pourcentage le TEMI, le ramenant ainsi à 82,7 %. Cela permettrait d'atténuer, dans une zone assez limitée selon la situation familiale, la hausse significative de la cotisation au régime d'assurance médicaments du Québec.

Une deuxième piste serait de faire passer le taux du bouclier de 75 % à 100 %, dans l'année où le revenu de travail augmente. Combinées, les deux propositions permettraient de réduire le TEMI de ce couple de 88,9 % à un peu plus de 70 %.

4.1.2 Assouplir les règles des fonds de travailleurs.

Le Budget 2023-2024 du Québec a resserré l'accès aux trois fonds fiscalisés québécois (Fonds de solidarité FTQ, Fondation) et Capital régional et coopératif Desjardins). Ce resserrement visait à « *optimiser les retombées qui découlent de leurs interventions tout en contenant la dépense fiscale qui leur est associée* »⁶⁸.

⁶⁵ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Dépenses fiscales 2022*, p. C.125

⁶⁶ Dépenses fiscales projetées de 24,5 M\$ en 2023 (En 2019, le coût était plutôt estimé à 49,2 M\$), Sources : QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Dépenses fiscales 2022* et QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Dépenses fiscales 2022* et QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Statistiques fiscales des particuliers, Année d'imposition 2019*.

⁶⁷ Pour simplifier l'illustration, nous supposons que le bouclier considérera l'augmentation de 1 000 \$ de revenu de travail. Dans les faits, la hausse considérée dans le calcul est la plus petite hausse entre la variation du revenu de travail et la hausse du revenu net. Voir : <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/outils-ressources/guide-mesures-fiscales/credit-impot-bouclier-fiscal/>.

⁶⁸ QUÉBEC, ministère des Finances (2023), *Budget 2023-2024. Plan budgétaire*, p. B.24 et suivantes.

Concernant spécifiquement les fonds de travailleurs, un des changements apportés vise à assurer l'accès au crédit d'impôt aux Québécois qui ont le plus besoin d'un incitatif à l'épargne. Ainsi, à compter de 2024, le crédit d'impôt ne sera accessible qu'aux contribuables dont le revenu imposable est inférieur ou égal au seuil de la dernière tranche de revenu imposable (119 910 \$ en 2023).

La présente proposition souhaite poursuivre la modernisation des fonds de travailleurs, cette fois en assouplissant certaines règles pour rendre plus attrayante la poursuite de la participation au marché du travail des travailleurs plus âgés.

La règle de base actuelle est qu'un contribuable n'a pas droit au crédit s'il est à la retraite ou en préretraite ou s'il est âgé de 65 ans.

Dans le contexte de rareté de main-d'œuvre et pour ajouter un incitatif au maintien ou au retour au travail des personnes plus âgées, il serait possible d'envisager que les salariés de 65 ans et plus puissent toujours bénéficier des crédits d'impôt pour fonds de travailleurs (Fonds de solidarité FTQ et Fondation) sous certaines conditions de travail.

Un assouplissement des règles pour le crédit d'impôt pour fonds des travailleurs pourrait avoir un effet incitatif au maintien ou au retour au travail de travailleurs d'expérience.

L'idée est de permettre, sous certaines conditions, que les salariés de 65 ans et plus puissent continuer à bénéficier de ce crédit d'impôt.

Deux options peuvent notamment être envisagées :

- 1) Préciser dans les paramètres actuels que les contribuables de 65 à 71 ans peuvent continuer à bénéficier du crédit s'ils ont un revenu de travail d'au moins 5 000 \$ dans l'année de la contribution.
- 2) Préciser dans les paramètres actuels que les contribuables de 65 à 71 ans peuvent continuer à bénéficier du crédit s'ils ont droit au crédit pour la prolongation de carrière. En 2023, cette condition aurait limité l'avantage aux aînés dont le revenu de travail se situe entre 5 000 \$ et 68 650 \$.

4.2 Agir contre les changements climatiques en renforçant une mesure écofiscale

Le gouvernement du Québec fait face à un défi quant au financement de son réseau routier. Les dépenses d'entretien du réseau connaissent une forte progression depuis les dernières années. Pendant ce temps, le rendement de la taxe sur les carburants a baissé au rythme annuel moyen de 2,3 % si on compare les recettes collectées en 2022 par rapport à celles de 2017⁶⁹. Or, le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), géré par le ministère des Transports du Québec (MTQ)⁷⁰, est alimenté en partie par la taxe sur les carburants et a notamment pour mission de financer les investissements de nos infrastructures routières⁷¹. Les dépenses du FORT devraient connaître une augmentation d'un milliard de dollars en 2023-2024 comparativement à 2017-2018. Toutefois, les revenus tirés de la taxe sur les carburants devraient

⁶⁹ COLLECTIF sous la direction de Tommy Gagné-Dubé (2024), *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2024*, Cahier de recherche 2024-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, p. 4.

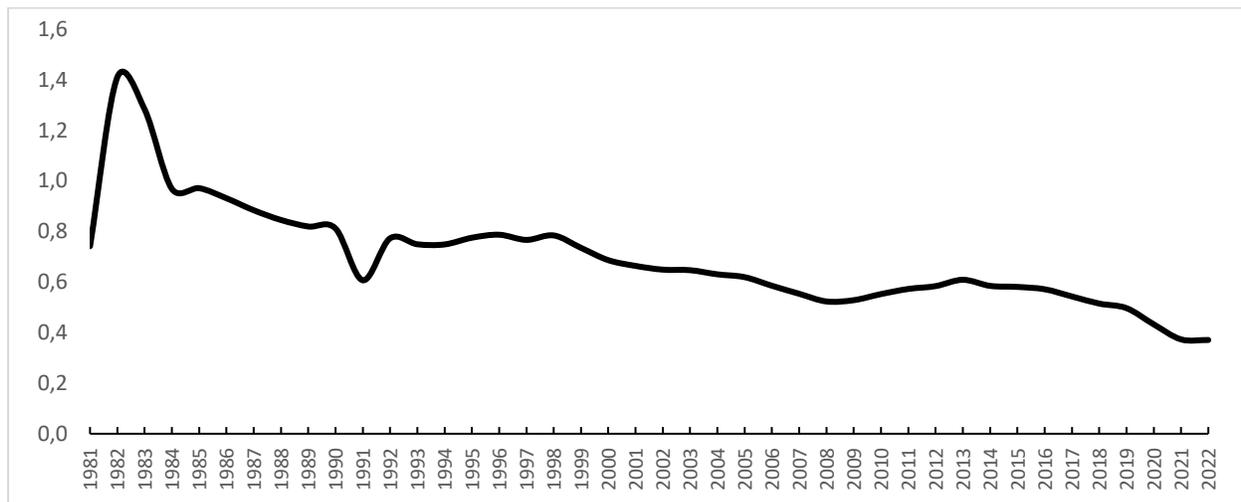
⁷⁰ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2010-2011*, p. 267.

⁷¹ QUÉBEC, ministère des Transports, *Chantier sur le financement de la mobilité durable : Politique de mobilité durable – 2030*, 2021.

diminuer de 133 millions de dollars sur la même période⁷². De plus, le budget du FORT ne soutient donc pas le rythme d'augmentation des dépenses prévues pour les prochaines années⁷³.

De façon générale, depuis 1981, les revenus tirés de la taxe sur les carburants sont en recul en proportion de la taille de l'économie (PIB). Alors qu'ils se situaient à 1,4 % en 1982, ces revenus affichent une tendance à la baisse depuis. Les seules exceptions ont été constatées à la suite des relèvements de taux, le plus récent s'étant produit lors de la création du FORT en 2010 alors que le taux de la taxe sur les carburants a été augmenté de 1 cent par année, pour quatre années consécutives, atteignant 19,2 cents en avril 2013, son taux actuel. En effet, contrairement à une taxe ad valorem, le passage du temps réduit à la fois les effets d'une taxe au volume, comme la taxe sur les carburants, sur les agents économiques et la valeur réelle des recettes générées.

Figure 11. Revenus tirés de la taxe sur les carburants, Québec, 1981-2022, en pourcentage du PIB



Source : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0317-01, 36-10-0477-01 et 36-10-0221-01.

En vue de financer adéquatement le FORT à court terme, le gouvernement du Québec doit chercher des sources de financement additionnelles. Dans une perspective de développement durable, les modes de financement qui seront privilégiés devraient exercer une pression supplémentaire pour des choix de mobilité écoresponsables. À ce titre, une hausse de la taxe sur les carburants permettrait de prendre davantage en compte les coûts sociaux et environnementaux de l'usage de véhicules à moteur dans le prix à la pompe et s'inscrit parfaitement dans le Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC). En effet, un prix des carburants plus élevé accompagné de réelles solutions de rechange à l'utilisation de véhicules à combustion favorise les changements de comportement en matière de mobilité dans une perspective de réduction des GES⁷⁴.

⁷² QUÉBEC, ministère des Transports, *Chantier sur le financement de la mobilité durable- document synthèse*, 2021 et QUÉBEC, Conseil du trésor, *Crédits et dépenses de portefeuilles 2023-2024*, 2023.

⁷³ QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2023-2024 – Plan budgétaire*, p. H.23.

⁷⁴ Lasse FRIDSTRØM et Vegard ØSTLI, « Direct cross price elasticities of demand for gasoline, diesel, hybrid and battery electric cars: The case of Norway », *European Transport Research Review*, 13(1), 2021.

Évidemment, rehausser la taxe sur les carburants ne serait pas nécessairement un geste populaire.

Proposition

Tandis que le réseau de transports présente un déficit de maintien d'actif de plus de 20 milliards de dollars⁷⁵, le financement assuré par ses utilisateurs par l'entremise de la taxe sur les carburants stagne depuis 2014 et est appelé à décroître. Malgré une augmentation de la taille moyenne des véhicules, les moteurs à combustion sont moins énergivores et les parts de marché des véhicules hybrides et électriques progressent. De plus, l'intention de voir les véhicules zéro-émission constituer 100 % des ventes de véhicules automobiles légers neufs en 2035 (donc que la vente de véhicules à essence légers neufs soit interdite) rend incontournable l'éventuel remplacement des taxes sur les carburants à long terme⁷⁶.

À court terme, un rehaussement de la taxe sur les carburants du Québec pourrait cependant être envisagé alors que le gouvernement du Québec est confronté à un défi de financement de son réseau routier. En effet, une baisse drastique de la demande pour l'essence à court terme n'est pas attendue⁷⁷, militant pour une utilisation plus intensive de cette base d'imposition.

La taxe sur les carburants devrait être haussée d'un cent par année. Cette hausse annuelle devrait perdurer jusqu'à la mise en place d'un prélèvement de remplacement. Bien qu'insuffisante pour combler le déficit anticipé du FORT, celle-ci constituerait une façon de maintenir l'efficacité de la taxe sur les carburants, tant au niveau du respect du principe de l'utilisateur-payeur que de celui du pollueur-payeur. Cette hausse graduelle permettrait aussi d'atténuer le choc tarifaire anticipé à la suite de la mise en place d'un prélèvement de remplacement qui viendrait à la fois remplacer la taxe sur les carburants et combler le déficit du FORT.

En vue de participer au financement du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), qui est déficitaire, et dans une perspective de développement durable, la taxe sur les carburants devrait être haussée d'un cent par année.

À défaut de volonté politique, le taux de la taxe sur les carburants devrait minimalement être indexé comme l'est le régime d'imposition chaque année.

⁷⁵ QUÉBEC, Conseil du trésor (2023) *Plan québécois des infrastructures 2023-2033*, p. A.24.

⁷⁶ QUÉBEC, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (2023), *Plan pour une économie verte 2030 – Plan de mise en œuvre 2023-2028*, cible 1.1.1.

⁷⁷ RÉGIE DE L'ÉNERGIE DU CANADA (2023) *Avenir énergétique du Canada en 2023*, p. 56.

POUR CONCLURE

Tant le cadre financier du gouvernement du Québec que les volontés exprimées par le ministre permettent au présent mémoire de faire ressortir que le thème des consultations budgétaires 2024 « Faire les choix pour le Québec » pourrait être revu pour devenir « Faire des choix difficiles pour le Québec ». En effet, les perspectives économiques récentes jumelées aux effets financiers des ententes de principe avec les syndicats de la fonction publique (sans égard à leur pertinence) auront pour effet de contraindre le cadre financier du Québec pour lequel un plan de retour à l'équilibre budgétaire est en cours d'exécution jusqu'en 2027-2028.

Cela dit, les règles budgétaires que s'est données le Québec, et qui viennent d'être modernisées doivent être respectées, ce qui nous donnera une latitude pour faire face aux défis démographiques et climatiques en cours et à venir. Dans un tel contexte, des gestes devront notamment être posés tant du côté des dépenses que du côté du revenu et la fiscalité peut notamment y jouer un rôle.

Par ailleurs, la volonté d'accroître le potentiel économique contribuera à moyen et long terme au financement nécessaire des services publics mis en place au Québec. Dans cette perspective, en vue de maximiser le potentiel économique du Québec, une révision ciblée de certaines mesures fiscales peut y contribuer.

Annexe 1 - Estimation du PIB potentiel du Québec – l'approche de la CFFP

Le PIB potentiel ne peut être observé et doit être estimé. Généralement, cette estimation se fonde sur une fonction de production ou une méthode de filtrage statistique⁷⁸. Le modèle utilisé par la CFFP repose sur une fonction de production Cobb-Douglas à deux facteurs, le capital et le travail :

$$Y = (EFF \cdot ET \cdot HR)^\alpha (K)^{1-\alpha} \quad (1)$$

où Y correspond au PIB réel, ET dénote l'emploi total, HR, le nombre moyen d'heures travaillées par travailleur, et K, le stock de capital de l'ensemble de l'économie. EFF représente l'efficacité horaire du travail, ou productivité multifactorielle, qui n'est pas directement observable et est obtenue en résolvant l'équation (1) ; α correspond à la part du revenu national revenant au facteur travail et est fixée à 0,67 pour l'ensemble de la période⁷⁹.

Le taux d'emploi (TE) peut être défini comme l'emploi total (ET) divisé par la population en âge de travailler, c'est-à-dire celle âgée de 15 ans et plus (POP15p). L'équation (1) devient ainsi :

$$Y = (EFF \cdot POP15p \cdot TE \cdot HR)^\alpha (K)^{1-\alpha} \quad (2)$$

Le PIB potentiel est estimé en substituant l'efficacité horaire du travail, le taux d'emploi et les heures travaillées par leur composante tendancielle. La valeur réelle du stock de capital est utilisée jusqu'en 2021, puisque celle-ci « reflète sa contribution potentielle maximale à l'activité économique »⁸⁰. Les données réelles sont également utilisées pour la population en âge de travailler. Pour la période 1981-2021, le PIB potentiel (Y^*) correspond ainsi à :

$$Y^* = (\widehat{EFF} \cdot POP15p \cdot \widehat{TE} \cdot \widehat{HR})^\alpha (K)^{1-\alpha} \quad (3)$$

L'évolution du PIB potentiel dépend donc des tendances de la productivité horaire du travail \widehat{EFF} , de l'emploi potentiel ($POP15p \cdot \widehat{TE}$), des heures travaillées par employé (\widehat{HR}) ainsi que de la quantité de capital utilisée dans le processus de production.

⁷⁸ L'approche de l'OCDE (Chaloux Guillemette, 2019) se fonde sur une fonction de production dont les composantes sont filtrées, bonifiée par l'apport d'ajustements cycliques aux composantes initiales. Quant à la Banque du Canada (Pichette et coll. 2015), elle propose deux estimations : la première, le filtre multivarié, repose notamment sur des méthodes de filtrage statistique assez mécaniques, alors que la seconde, appelée cadre intégré, modélise le PIB potentiel comme le produit de la valeur tendancielle du travail, obtenue notamment à partir d'un modèle structurel ancré dans la démographie et de la productivité tendancielle du travail.

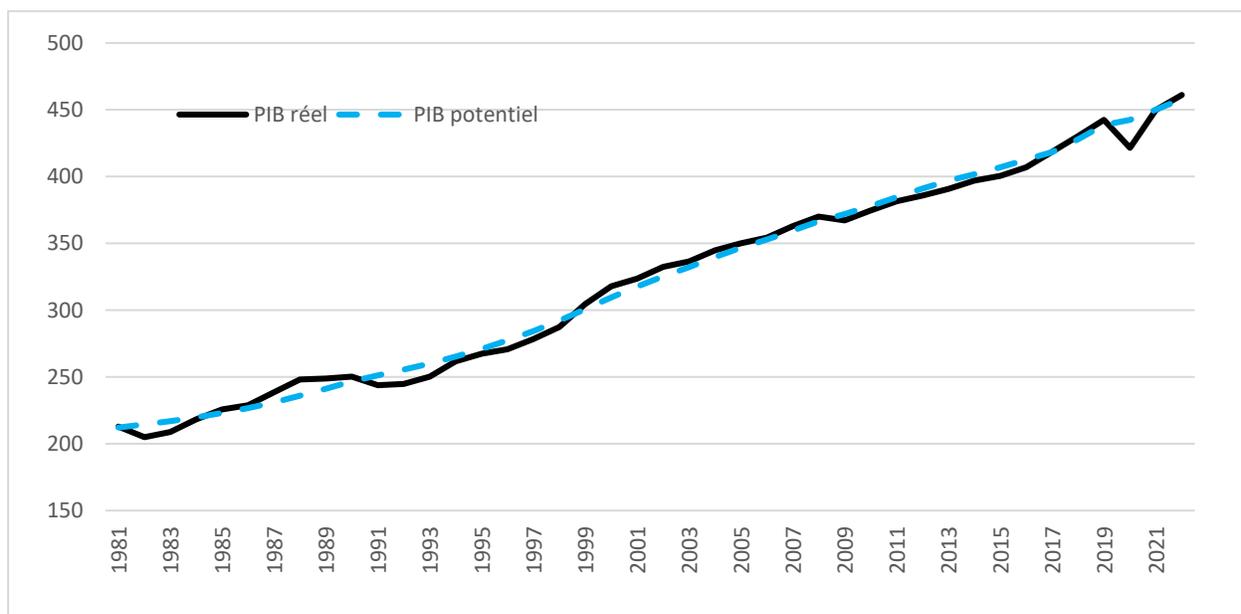
⁷⁹ Les données de l'OCDE (Chaloux et Guillemette, 2019) montrent que la part du revenu national dédiée au facteur travail a diminué au Canada depuis les années 1960, donc il est possible que la valeur réelle d'alpha soit plus faible que 0,67. Chaloux et Guillemette (2019, p. 7) soulignent que la valeur d'alpha a peu d'impact sur la valeur estimée du PIB potentiel, à condition d'être stable pour l'ensemble de la période.

⁸⁰ Chaloux et Guillemette (2019, p.9, traduction libre de l'anglais). Dans sa méthodologie d'estimation du PIB potentiel, l'OCDE utilise le stock de capital productif, qui correspond au stock de capital brut du secteur non résidentiel corrigé pour tenir compte des pertes de capacité productive des actifs. L'exclusion du secteur résidentiel implique que celui-ci ne contribue pas autant à la capacité productive (Ibid, p.22-23). Dans une estimation antérieure du PIB potentiel des provinces et territoires du Canada, Guillemette (2010) utilise le stock de capital brut, mais ajuste celui-ci à la baisse à partir de 2004 pour qu'il s'aligne davantage sur les valeurs estimées par l'OCDE pour le Canada. Selon Guillemette, cet ajustement est nécessaire parce que les investissements importants dans le secteur des ressources naturelles à partir de 2004 ajoutent au stock de capital, mais ne se traduisent pas immédiatement en hausse de la capacité productive de l'économie. Dans le cas de l'économie du Québec, qui dépend moins des ressources naturelles, la différence entre les deux concepts est susceptible d'être moins importante que pour les économies des provinces productrices de pétrole.

Les composantes tendancielle de l'efficacité horaire du travail (\widehat{EFF}) et des heures travaillées (\widehat{HR}) sont obtenues en appliquant un filtre HP à chacune des variables sous-jacentes⁸¹. La tendance de l'efficacité du travail est calculée à partir de données couvrant la période de 1981 à 2022. Dans le cas des heures travaillées, des données annuelles sont disponibles jusqu'en 2023⁸². Les taux d'emploi tendanciels (TE) sont obtenus de manière analogue, mais en deux étapes et pour cinq groupes d'âge. D'abord, à partir des tendances obtenues avec des données de 1976 à 2023, les taux d'emploi par cohorte sont projetés de 2024 à 2030 en faisant l'hypothèse que les taux se maintiennent autour à leur niveau tendanciel⁸³. Les taux tendanciels finaux sont obtenus en appliquant un filtre HP sur l'ensemble de la période 1976-2030. L'emploi potentiel est calculé en multipliant ces taux tendanciels par la population en âge de travailler.

La figure A1-1 présente le PIB réel et le PIB potentiel estimé pour le Canada et le Québec de 1981 à 2022.

Figure A1-1. **PIB réel et PIB potentiel, Québec, 1981 à 2022, milliards de dollars enchaînés de 2017**



Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada

Projection du PIB potentiel du Québec

Les estimations du PIB potentiel sont étendues de 2023 à 2030 en projetant l'évolution de la productivité horaire, de l'emploi et des heures travaillées tendancielle, ainsi que celle du stock de capital.

⁸¹ Les paramètres de lissage des filtres HP sont fixés à 100. Les limites des filtres HP sont bien connues, notamment leur forte sensibilité aux données de fin de série – ce qui explique que certaines tendances post-COVID-19 sont fortement affectées par la pandémie, même pour les années antérieures à 2020. Pour contourner ce problème, des tendances pré-COVID-19 sont calculées et utilisées pour les estimations de 1981 à 2019.

⁸² Toutes les données utilisées proviennent de Statistique Canada. Les sources de données détaillées sont disponibles sur demande.

⁸³ En raison de la forte sensibilité des filtres HP aux données de fin de série, les taux d'emploi de 2020 sont remplacés par leur taux tendanciel obtenu en filtrant les données de 1976 à 2023 dans une étape initiale. Ces séries de données (tendancielles pour 2020 et réelles pour le reste de la période) et tendancielle sont filtrées à nouveau sur la période 1976 à 2023, ce qui permet d'obtenir les taux d'emploi tendanciels utilisés pour la période de projection. Les tendances finales des taux d'emploi sont obtenues en appliquant le filtre jusqu'en 2030.

D'abord, on suppose que la productivité tendancielle du travail continuera de croître au taux tendanciel moyen de la période 2016-2022. Pour le Québec, ce taux se situe à 1,04 %, soit en deçà du taux moyen de 1,11 % observé sur l'ensemble de la période.

L'évolution future de la population est établie à partir des dernières projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)⁸⁴. Pour la période de projection, on suppose que les taux d'emploi resteront à leur valeur tendancielle de 2024 à 2030. Les taux tendanciels finaux sont obtenus en appliquant un filtre HP aux taux d'emploi sur l'ensemble de la période 1976-2030.

Pour la période de projection, il est supposé que les heures travaillées par employé continuent d'évoluer à un rythme tendanciel légèrement négatif, une situation également observée avant la pandémie.

Le stock de capital est projeté à partir de l'identité suivante:

$$K_t = I_t + (1 - rscrb) \cdot K_{t-1} \quad (4)$$

Où, suivant Guillemette (2010), I_t représente l'investissement non résidentiel et $rscrb$ correspond au taux de mise au rebut (*scrapping rate*) du capital. À partir de l'année 2023, le taux de mise au rebut est fixé aux taux moyens observés depuis 2000. L'investissement non résidentiel est projeté en utilisant le taux moyen d'accumulation du capital de la période 2016-2022. Les taux historiques et projetés estimés pour le Québec et le Canada sont présentés au tableau A1-1.

Tableau A1-1. Taux moyens de mise au rebut et d'accumulation du capital, 1977-2030

| | Québec | |
|--------------------------------|-------------|--------|
| Taux d'accumulation du capital | 1977 à 2022 | 11,3 % |
| | 1977 à 1989 | 9,0 % |
| | 1990 à 1999 | 10,3 % |
| | 2000 à 2009 | 13,2 % |
| | 2010 à 2019 | 13,1 % |
| | 2020 à 2022 | 13,2 % |
| | 2023 à 2030 | 12,8 % |
| Taux de mise au rebut | 1977 à 2022 | 10,0 % |
| | 1977 à 1989 | 7,7 % |
| | 1990 à 1999 | 9,4 % |
| | 2000 à 2009 | 11,7 % |
| | 2010 à 2019 | 11,6 % |
| | 2020 à 2022 | 11,4 % |
| | 2023 à 2030 | 11,6 % |

Notes : 1. Ce taux correspond à l'investissement non résidentiel, divisé par le stock net d'actifs non résidentiels de l'année précédente.

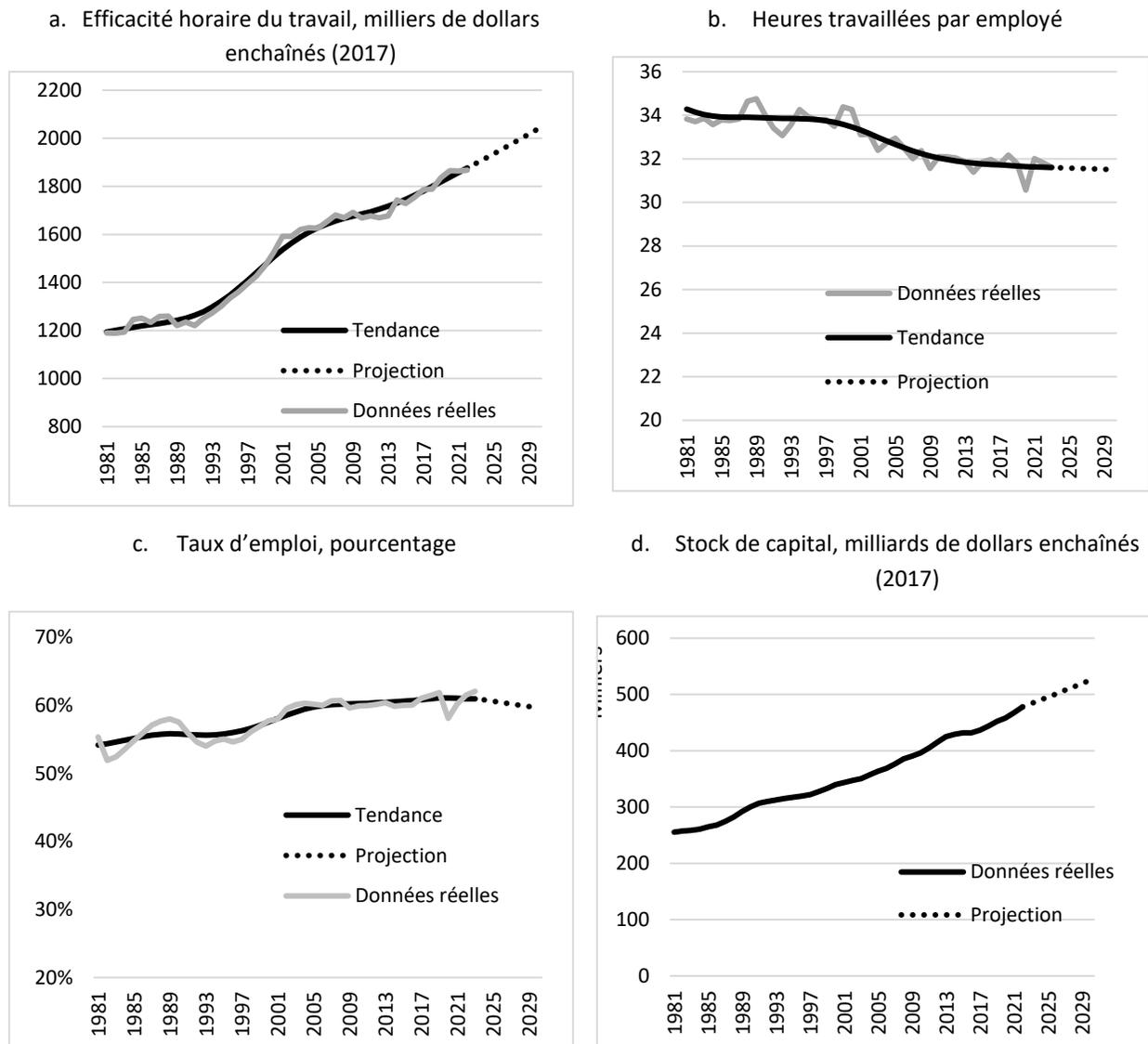
2. Ce taux correspond à la dépréciation linéaire divisée par le stock net d'actifs de l'année précédente.

Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada

La figure A1-2 présente l'évolution historique et les composantes tendanciennes de l'efficacité horaire du travail, des heures travaillées et du taux d'emploi, ainsi que l'évolution historique et projetée du stock de capital de l'économie québécoise.

⁸⁴ Le scénario de référence de l'ISQ est utilisé pour le Québec.

Figure A1-2. Évolution des composantes du PIB potentiel du Québec, données historiques et projection.



Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada

Références citées dans cette annexe :

Chaloux, T. et Y. Guillemette. (2019), *The OECD Potential Output Estimation Methodology*, OECD Economics Department Working Papers, No. 800.

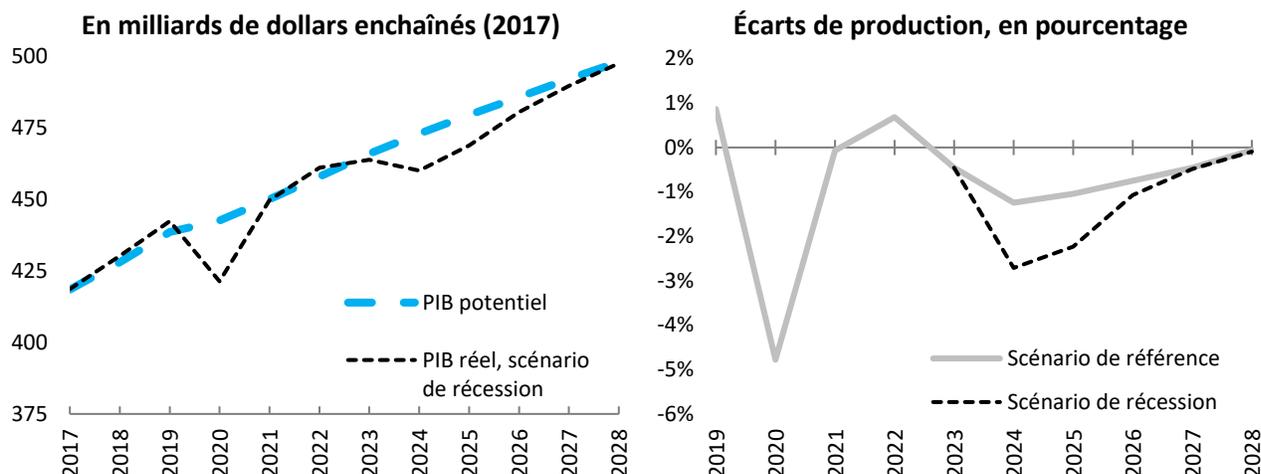
Guillemette, Y. (2010), *A Simulation Model of Federal, Provincial and Territorial Government Accounts for the Analysis of Fiscal Consolidation Strategies in Canada*, OECD Economics Department Working Papers, No. 800, OCDE Publishing, Paris.

Pichette, L., P. St-Amant, B. Tomlin et K. Anoma. (2015) *Measuring Potential Output at the Bank of Canada: The Extended Multivariate Filter and the Integrated Framework*, Bank of Canada Discussion Paper 2015-1.

Annexe 2 – PIB réel, PIB potentiel et composantes structurelle et conjoncturelle selon le scénario récession du gouvernement du Québec

La figure A2-1 présente la trajectoire du PIB potentiel et les écarts de production estimés par la CFFP pour l'économie du Québec, à partir du scénario de récession du gouvernement du Québec.

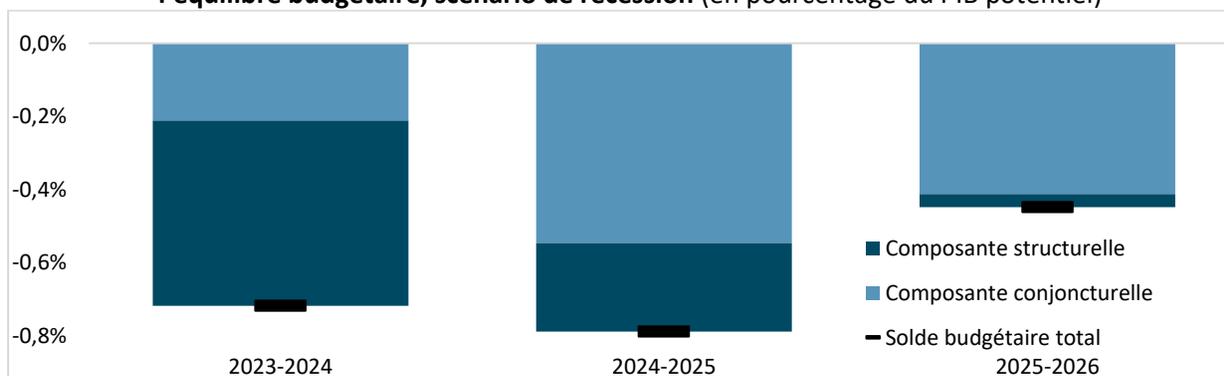
Figure A2-1. PIB réel, PIB potentiel et écarts de production, scénario de récession, 2019 à 2028



Note : Le taux de croissance du PIB réel de 2028 est fixé à 1,6 %, comme pour les années 2025 à 2027 dans le scénario de référence.
Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada et du ministère des Finances du Québec.

Le PIB réel se situerait 0,5 % sous son niveau potentiel en 2023. Étant donné le recul de -0,8 % du PIB réel anticipé en 2024, l'écart négatif culmine à -2,7 % en 2024. Avec des taux de croissance de 1,9 % et 2,5 % de 2025 à 2027, l'écart de production atteint -0,5 % en 2027.

Figure A2-2. Composantes structurelles et conjoncturelles du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, scénario de récession (en pourcentage du PIB potentiel)



Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada et du ministère des Finances du Québec.

Le scénario de récession creuse le déficit conjoncturel de 0,4 milliard en 2023-2024 (-0,1 % du PIB potentiel) et allège d'autant la composante structurelle du déficit. Par la suite, le déficit est surtout attribuable à la conjoncture économique, la composante conjoncturelle atteignant 3,3 milliards de dollars en 2024-2025 et 2,5 milliards l'exercice suivant.

Annexe 3 - Estimation de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation collectés en plus

Pour déterminer le coût net de la partie des offres salariales non incluse au cadre financier du gouvernement du Québec, des estimations de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation payés en plus ont été approximées.

Ainsi, pour faire une approximation de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation, une première estimation a été effectuée à l'aide de la BD/MSPS et une seconde, à l'aide des comptes économiques provinciaux.

Impôt sur le revenu des particuliers

Les hausses salariales seront normalement imposées au taux marginal le plus élevé auquel fait face chaque travailleur qui reçoit une augmentation salariale. Il est raisonnable de croire qu'une grande part des travailleurs touchés ont un revenu imposable se situant dans la seconde tranche du barème, soit entre 49 275 \$ et 98 540 \$ en 2023 (ou entre 51 780 \$ et 103 545 \$ en 2024). Sur cette base, le revenu additionnel sera taxé au taux de 19 %.

Un salaire supplémentaire augmente généralement le revenu net au sens de l'impôt, revenu qui sert à déterminer l'admissibilité et la valeur de plusieurs mesures fiscales (crédits non remboursables, crédits remboursables, autres prestations). Des revenus plus élevés abaisseraient le coût global de ces mesures pour le gouvernement. Aucune estimation n'est effectuée à cet égard.

Taxes à la consommation

Les comptes économiques permettent de mesurer le ratio d'une source ou plusieurs sources de recettes fiscales en proportion de la composante du PIB « Salaires et traitement ». C'est la façon qui a été utilisée pour estimer les revenus de taxes à la consommation additionnelles.

Ainsi, la somme des recettes collectées par le gouvernement du Québec pour une sélection de taxes à la consommation a été mesurée en proportion de la composante Salaires et traitement du PIB⁸⁵. Le taux obtenu est de 9,9 % indiquant que 9,9 % des salaires et traitement servent à payer les taxes à la consommation sélectionnées. En appliquant ce taux aux augmentations salariales, on obtient une approximation des recettes supplémentaires en taxes à la consommation.

⁸⁵ Sources : Statistique Canada Tableaux 36-10-0221-01 et 36-10-0450-01. Taxes retenues : Taxes générales sur les ventes, Autres taxes sur les ventes, Taxe sur l'essence et les carburants, Taxes sur le tabac, Taxes sur les divertissements, Taxe sur le cannabis, Taxes d'accise sur la quantité de gallons de spiritueux.