

MOT DU TITULAIRE

31 octobre 2024

Avant d'exposer l'exercice d'analyse des dépenses fiscales du Québec effectué par la CFFP, rappelons le contexte ayant mené à cet exercice.

Le Budget du Québec 2024-2025

- Le Budget du Québec 2024-2025, présenté en mars 2024, a fait état d'un déficit prévu pour l'année 2024-2025 de près de 11 milliards de \$ au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire ;
- Outre les déficits budgétaires indiqués, le Budget présente également des écarts à résorber pour atteindre l'équilibre lié aux activités (avant les versements au Fonds des générations). Pour l'année 2028-2029, en plus d'un déficit budgétaire de 4 milliards de \$, cet écart à résorber est de 2 milliards de \$;
- Une nouvelle Loi sur l'équilibre budgétaire a été sanctionnée en décembre 2023 ;
- La nouvelle Loi oblige le gouvernement à présenter un plan de retour à l'équilibre d'une durée maximale de 5 ans, le contraignant à un déficit maximal de 1,5 milliard de \$ en 2028-2029¹ et à l'équilibre budgétaire, après versements au Fonds des générations, au plus tard en 2029-2030 ;
- Le gouvernement a annoncé que le plan serait présenté au moment du Budget 2025-2026 ;
- Pour combler les écarts à résorber et reprendre le chemin de l'équilibre budgétaire, le gouvernement a notamment annoncé l'examen de l'ensemble de ses dépenses fiscales et budgétaires. Les décisions prises à la suite de ces examens feraient donc partie du plan de retour à l'équilibre².

« Le processus d'examens des dépenses débutera dès le printemps 2024. Il couvrira, d'une part, les dépenses fiscales liées tant au régime d'imposition des particuliers qu'à celui des sociétés et au régime des taxes à la consommation et, d'autre part, les dépenses des ministères et organismes gouvernementaux » (A.22).

« Les premières actions résultant de ces deux examens seront intégrées au plan de retour à l'équilibre budgétaire qui sera présenté au moment de la publication du budget 2025-2026 » (p. E.27)

¹ Ministère des Finances du Québec (2024), *Budget 2024-2025. Plan budgétaire*, p. G.69.

² *Id.*, p. A.21-A.22, E.3-E.4, E.27, G.32.

La participation de la CFFP

La CFFP, étant donné son expertise, s'est nécessairement sentie interpellée par l'annonce du gouvernement, que ce soit en lien avec la nécessité de retrouver l'équilibre budgétaire ou avec l'examen des dépenses fiscales. En effet, à plusieurs reprises, des écrits d'un ou de plusieurs membres de l'équipe de la CFFP ont rappelé l'importance de la Loi sur l'équilibre budgétaire et de son respect. Puis, d'autres écrits ont abordé des mesures fiscales sous divers angles.

S'il semble logique, a priori, de dire que les dépenses fiscales devraient régulièrement être examinées pour notamment s'assurer que les objectifs énoncés lors de leur mise en place sont atteints en tout ou en partie, pour se demander si la mesure est toujours pertinente, pour se questionner sur la possibilité de faire mieux autrement ou différemment, force est de constater qu'il s'agit d'un exercice difficile et qui semble peu fréquent³. Notons que pour les mesures fédérales, la publication annuelle sur les dépenses fiscales du ministère des Finances du Canada comporte une section présentant des évaluations fiscales et des rapports de recherche sur au moins deux mesures fiscales. Ces analyses permettent notamment aux décideurs publics de constater l'utilisation et le coût de mesures analysées⁴.

Cela dit, la plus grande des difficultés dans le processus d'analyse et de révision d'une mesure fiscale en place est très certainement politique. En effet, sa révision ou son abolition fera à tout coup des mécontents.

À quelques occasions, le ministre des Finances a abordé la question de la révision des dépenses fiscales et budgétaires. À propos des dépenses fiscales, il a notamment indiqué que le travail d'analyse se ferait à l'intérieur du gouvernement, mais qu'il y aurait aussi consultations d'experts. Il a aussi précisé quelques éléments qui feraient notamment partie de l'analyse :

- Les mesures déjà modifiées dans les derniers budgets ou mises à jour ne seraient pas revues de nouveau ;
- Importance de saisir ce qu'apportent les mesures soit socialement, économiquement ou fiscalement ;
- Se questionner quant à de possibles dédoublements avec des mesures fédérales et le cas échéant, se demander si la mesure québécoise annule la mesure fédérale, pourrait être mieux faite ou est bien harmonisée⁵.

Le processus d'analyse de la CFFP

Dès avril 2024, de sa propre initiative, la CFFP a débuté l'analyse des mesures fiscales du gouvernement du Québec. Au départ, partant de la publication des dépenses fiscales, un

³ Pierre-Marc Daigneault et Christian Macé (2020) notent que le ministère des Finances du Québec réalise surtout des évaluations avant l'adoption des mesures sociofiscales, mais réalise en revanche très peu d'évaluations après qu'une mesure a été adoptée. Les auteurs avancent notamment qu'une obligation d'évaluation périodique, aux cinq ans par exemple, de toutes les mesures sociofiscales et ce, peu importe leur valeur ou leur date d'adoption, pourrait contribuer à utiliser le recours régulier à l'évaluation de programme. Source : Pierre-Marc Daigneault et Christian Macé (2020) « L'adoption et le suivi de la performance d'une mesure interministérielle : Le cas du Supplément à la prime au travail », Administration publique du Canada, Vol. 63, no 1, mars, p. 71-92.

⁴ <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/services/publications/dépenses-fiscales.html>

⁵ [Conférence du ministre à Cercle finance du Québec](https://www.cerclefinanceduquebec.com/evenements/passes) le 18 mars 2024
(<https://www.cerclefinanceduquebec.com/evenements/passes>)

classement des mesures a été effectué. Le fruit de cet exercice peut être consulté sur le site de la CFFP⁶.

D'emblée, précisons que si le ministre des Finances parle de 277 dépenses fiscales, vous trouverez dans la recension de la CFFP, 312 mesures fiscales. L'explication réside dans les choix faits par la CFFP :

- Inclure non seulement les dépenses fiscales, mais également des mesures fiscales considérées comme faisant partie du régime fiscal de base (coûts des « mesures présentées à titre informatif », par ex. le *Montant de base*);
- Dans certains cas, des mesures offertes aux particuliers et aux sociétés ont été regroupées par la CFFP (par ex. *Déduction des frais de représentation*);
- Dans certains cas, les composantes d'une même mesure sont regroupées (Régime d'épargne enregistré - REER : déduction + non-imposition rendement - imposition retrait), mais dans d'autres elles sont demeurées séparées (Allocation famille [base]; Allocation famille [supplément fourniture scolaire]; Allocation famille [supplément pour enfant handicapé soins exceptionnels]; Allocation famille [supplément pour enfant handicapé]).

Une fois la liste établie et les classements principaux faits (type d'impôt et type de mesure), un classement a aussi été effectué selon la nature principale de l'objectif qui était soit économique (122 mesures), soit sociale (136 mesures), soit fiscale (54 mesures).

Une analyse préliminaire a ensuite été réalisée notamment sur la base des objectifs, du coût des mesures et de leur utilisation, toutes ces informations étant présentes dans la publication sur les dépenses fiscales⁷. Parmi les questions soulevées lors de cette analyse préliminaire, il y avait : Objectifs atteints ? Objectifs encore valables ou justifiables ? Autre façon de mieux les atteindre ? Y a-t-il un équivalent fédéral et si oui, est-il nécessaire de doubler ?

En filigrane de la réflexion, il y a aussi eu une consultation de la documentation découlant de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise qui a déposé son rapport final en 2015 et qui est la plus récente et la plus exhaustive analyse relativement aux mesures fiscales du Québec. Les analyses passées de la CFFP sur diverses mesures fiscales ont, bien sûr, aussi alimenté cette réflexion préliminaire. Cette dernière a alors mené à une liste de douze actions qui ont été accolées à chacune des 312 mesures fiscales, soit :

Deux raisons faisant en sorte qu'aucune action n'est requise ou proposée (47 mesures)

1. Aucune : Abolie ou en voie de l'être
2. Aucune : Révision faite (12 derniers mois)

Cinq raisons principales entraînant le maintien tel quel des mesures visées (141 mesures)

3. Maintien : Cohérence (Harmonisation ou Régime de base)
4. Maintien : Compétitivité
5. Maintien : Entente internationale ou obligation légale
6. Maintien : Non-acceptabilité sociale aux changements

⁶ https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/depenses_fiscales_analyses_cffp/

⁷ Ministère des Finances du Québec (2024), *Dépenses fiscales – Édition 2023*.

7. Maintien : Objectif apparaît atteint (a priori)

Cinq raisons justifiant une révision possible en tout ou en partie (124 mesures)

8. Révision possible : Analyse à venir pour préciser

9. Révision possible : Date d'échéance (évaluer avant prolongation)

10. Révision possible : Neutralité accrue si transformée en crédit ?

11. Révision possible : Possibilité d'optimiser

12. Révision possible : Simplicité accrue si éliminée (faible utilisation) ?

Une fois cet exercice de classement permettant une vue d'ensemble réalisée, l'équipe de la CFFP a fait le choix des analyses à effectuer selon les expertises prédominantes et étant donné le temps dont elle disposait.

EXAMEN DES MESURES FISCALES QUÉBÉCOISES, LE POINT DE VUE DES PRATICIENS – UN QUESTIONNAIRE DE L'APFF À SES MEMBRES POUR ALIMENTER LA RÉFLEXION DE LA CFFP

Vers la fin mai 2024, l'Association de planification fiscale et financière (APFF) a transmis un questionnaire à ses membres. Ce questionnaire visait à leur permettre de partager leurs observations ou commentaires sur les mesures fiscales du Québec.

Les répondants avaient l'occasion de faire part de leur avis pour un, deux ou trois blocs de mesures (Impôt des particuliers, Impôt des sociétés, Taxes à la consommation et autres) et pour chacun d'entre eux, soit donner leur avis dans un espace général de commentaires/observations ou soit, à partir de la liste des mesures, cliquer sur celles pour lesquelles ils souhaitaient commenter.

130 personnes ont consulté le questionnaire et environ le quart d'entre elles ont laissé un ou plusieurs commentaires sur des mesures précises.

La CFFP a pris connaissance de l'ensemble des commentaires et suggestions avec grand intérêt.

Parmi les commentaires l'idée que les régimes d'imposition sont complexes ou à simplifier ressort. Au-delà de cet élément, il faut toutefois préciser que le nombre de réponses par mesure est insuffisant pour faire ressortir des tendances.

La CFFP souhaite surtout faire part de sa reconnaissance et remercier l'APFF et ses membres pour cette initiative.

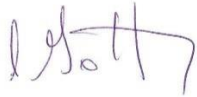
L'exercice de révision des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales est fait par le gouvernement dans une volonté avouée de resserrement, devant ainsi contribuer au plan de retour à l'équilibre.

Pour la CFFP, il ne s'agit pas du principal guide des analyses et des réflexions. Cependant, il faut convenir que les ressources financières sont limitées et que des choix doivent être faits. Devant l'importance de retrouver l'équilibre budgétaire⁸ et considérant d'autres besoins en croissance,

⁸ Dans une publication récente à la CFFP, il a été montré que les dépenses de protection sociale ont augmenté au cours des 25 dernières années. Or, pendant ces années, les efforts d'assainissement des finances publiques jumelés à la baisse des taux d'intérêt ont contribué à réduire l'importance des intérêts sur la dette des gouvernements, permettant de dégager des sommes pour ces dépenses de protection sociale. Il s'agit là nécessairement d'un argument en faveur

comme les changements climatiques, les économies financières réalisables faisaient certainement partie des considérations pour les analyses.

La complexité de la fiscalité est régulièrement décrite. Le nombre de mesures, les chevauchements existants entre elles, les écarts et ressemblances avec des mesures fédérales; tout cela génère de la complexité. La CFFP et d'autres ont mis de l'avant, à plusieurs reprises, l'importance de procéder à des révisions ponctuelles des mesures. Ces révisions sont difficiles, mais nécessaires.



Luc Godbout

Titulaire de la CFFP

Les analyses de la CFFP

- ✓ **Analyse des dépenses fiscales 2024 : Les premières analyses**
 - Regard sur les mesures à usage restreint
 - Regard sur les congés fiscaux accordés à certains employés étrangers
 - Regard sur les mesures fiscales non estimées
 - Transformer des mesures fiscales en crédit d'impôt pour accroître la neutralité et l'équité du régime d'imposition québécois
 - Regard sur des mesures socio-fiscales du Québec visant l'incitation au travail
- ✓ **Analyse des dépenses fiscales 2024 : les mesures pour les personnes avec enfants ou souhaitant avoir des enfants** [2 analyses]
- ✓ **Analyse des dépenses fiscales 2024 : les mesures pour les personnes âgées** [1 analyse]
- ✓ **Analyse des dépenses fiscales 2024 : des mesures modulées en fonction du revenu ou pouvant l'être** [1 analyse]
- ✓ **Analyse des dépenses fiscales 2024 : des mesures pour les sociétés** [5 analyses]
- ✓ **Analyse des dépenses fiscales 2024 : en lien avec d'autres taxes** [3 analyses]
- ✓ **Analyse des dépenses fiscales 2024 : des mesures interagissant entre les ordres de gouvernement** [2 analyses]

du maintien de l'équilibre budgétaire. (Source : Hallé-Rochon, Frédérick, Ysabel Provencher et Luc Godbout, avec la collaboration de Suzie St-Cerny [2024]. *Protection sociale des Québécois : de quoi s'agit-il et comment a-t-elle évolué depuis 25 ans ?*, Cahier de recherche 2024-11, Chaire en fiscalité et en finances publiques.