

Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec
dans le cadre des consultations prébudgétaires 2026-2027

**De l'importance de la planification de long terme à l'arrimage nécessaire
des objectifs et impératifs de moyen terme : quelques réflexions de
finances publiques et de fiscalité**

Luc Godbout et Suzie St-Cerny¹
Avec la collaboration de l'équipe de la CFFP

30 janvier 2026



¹ Luc Godbout est professeur titulaire au Département de fiscalité de l'École de gestion à l'Université de Sherbrooke. Il est également titulaire et chercheur principal de la Chaire en fiscalité et en finances publiques (CFFP). Suzie St-Cerny est chercheure à la CFFP. Les auteurs souhaitent remercier Michaël Robert-Angers, chercheur à la CFFP pour son apport et ses commentaires. Les auteurs remercient également Julie S. Gosselin pour la section sur le PIB potentiel et la nature du solde budgétaire et les membres de l'équipe de la CFFP pour leur contribution aux publications desquelles sont tirées les réflexions du présent mémoire. 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 CONSTATS ET DES RÉFLEXIONS

En matière de finances publiques

- Des incertitudes économiques demeurent bien présentes. Or, dans l'éventualité d'une récession ou simplement d'une reprise moins forte que prévu, la nouvelle loi sur l'équilibre budgétaire offre la discrétion au ministre de présenter un nouveau plan, ce scénario apparaît préférable à la suspension de la Loi.
- La CFFP estime que le PIB réel se situerait 2,3 % sous son niveau potentiel en 2025, écart qui s'efface progressivement par la suite jusqu'en 2029. Le déficit structurel se situe ainsi à 7,3 milliards \$ pour l'exercice 2025-2026, en hausse par rapport au déficit structurel de 2024-2025.
- Le plan de retour à l'équilibre budgétaire s'appuie sur une réduction marquée de la croissance des dépenses de portefeuilles : alors que leur taux de croissance annuel moyen était de 5,9 % au cours des dix années précédentes, le plan prévoit une croissance limitée à 1,7 % par année en moyenne entre 2025-2026 et 2029-2030.
- Le gouvernement du Québec présente, dans son cadre financier quinquennal, des écarts à résorber depuis le Budget 2024-2025.
- Le prochain Budget, celui qui servira de base au rapport préélectoral, doit essentiellement cibler deux choses ; la première consiste à identifier les moyens d'éliminer les écarts à résorber et la deuxième requiert surtout d'éviter d'aggraver le déficit budgétaire, au sens de la Loi, par de nouvelles initiatives. S'il y a de nouvelles initiatives, celles-ci doivent être accompagnées d'un engagement clair quant à leur financement.
- Le gouvernement doit considérer la possibilité d'agir aux revenus, notamment pour contribuer à combler le déficit structurel.

En matière de planification de long terme

- Les avantages de la planification de long terme pour l'État sont grands. La décision de créer le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) en 1993 en est un bel exemple.
- Maintenant que le gouvernement est sur le point d'atteindre ses objectifs concernant le FARR, il doit évaluer la possibilité de se doter d'une politique claire de manière à conserver un équilibre entre le passif et l'actif des régimes de retraite.
- Toujours sous l'angle de la planification de long terme, le positionnement relatif de l'endettement du Québec, en pourcentage du PIB ou en dollars par habitant, s'est amélioré, notamment grâce au Fonds des générations. Ce Fonds des générations joue un rôle d'équité intergénérationnelle. Il doit être maintenu et il faut éviter de réduire ses sources de revenus pour des objectifs de court terme.
- En matière de transparence de long terme, le VGQ a noté l'importance de réaliser des analyses de soutenabilité des finances publiques. La CFFP produit périodiquement depuis 2007 une telle analyse et est en voie de finaliser l'édition 2026 de l'analyse de soutenabilité; il sera alors possible de déterminer si l'actuel cadre financier permet d'observer, sur un horizon de long terme, la soutenabilité des finances publiques du Québec.

En matière de dépenses publiques

- Devant l'importance du déficit de maintien des actifs des infrastructures et de la difficulté à le voir se résorber, le gouvernement du Québec devrait évaluer la pertinence de s'engager d'abord et avant tout à prioriser l'entretien de ce qui existe déjà.
- Dans le cadre du Plan d'Action pour compléter le Réseau des services de garde éducatif à l'enfance (RSGÉE) du gouvernement, qui inclut la volonté de convertir des places non subventionnées en places subventionnées, la conversion en CPE ciblée à certains territoires très défavorisés qui montrent déjà un nombre de places en SGÉE suffisant apparaît être une solution pertinente afin d'améliorer l'accès aux CPE dans une perspective d'égalité des chances et d'équité.
- Considérant les réductions d'impôts sur le revenu des dernières années et notamment l'annonce du gouvernement fédéral de bonifier les versements du crédit de TPS pour l'année en cours et pour les 5 prochaines années (renommé Allocation canadienne pour l'épicerie et les besoins essentiels), et compte tenu du contexte budgétaire québécois plus difficile, il n'apparaît pas nécessaire d'en faire davantage en vue de remettre de l'argent dans la poche des ménages.
- Un regard historique montre que le Québec s'est distingué grâce à son système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE). En vue d'espérer atteindre ses objectifs environnementaux, le gouvernement du Québec doit le maintenir et prendre en compte les avis du Comité consultatif sur les changements climatiques.

En matière de fiscalité

- Des gestes pourraient être posés pour bonifier l'incitation au travail de divers groupes : reconsidérer l'abolition du bouclier fiscal et en présenter une version 2.0 bonifiée; amélioration de la coordination entre la prime au travail adaptées et les programmes d'assistance sociale (travailleurs handicapés); revoir la façon de réduire le supplément aux revenus de travail (aide sociale et solidarité sociale); d'autres améliorations proposées au RRQ; assouplissement des règles pour le crédit d'impôt pour fonds des travailleurs pour les personnes de 65 ans.
- Du côté des impôts de sociétés, une révision au fonctionnement de la Déduction pour petite entreprise pourrait être envisagée, permettant d'atténuer des problèmes inhérents à cette mesure. Puis une réflexion sur l'opportunité d'implanter ou non un impôt minimum des sociétés est ajoutée.
- Le soutien des activités d'observation et de recouvrement de Revenu Québec en vue de l'atteinte des cibles de récupération ambitieuses contenues à son plan stratégique doit demeurer prioritaire. Pour l'accompagner, il semble couler de source qu'une mesure régulière de l'écart fiscal de conformité doit orienter le dosage des efforts en matière de contrôle fiscal.
- Un recours accru à l'écofiscalité est encouragé, notamment du côté municipal où l'examen des efforts à consacrer à leur conception, à leur mise en place et à leur suivi, constitue un sujet d'intérêt pour le développement de l'écofiscalité;
- Si l'écofiscalité doit être considérée, ayant plusieurs vertus, il est également possible d'envisager d'autres avenues pour accroître les revenus, chacune ayant aussi des vertus. On peut penser aux cotisations sociales pour le financement de mesures ciblées ou à la tarification de services publics, dont la tarification spécifique de l'électricité.
- Un rappel des arguments en faveur de la hausse des taxes sur le carburant (ou minimalement de son indexation) est important. Aussi, le gouvernement du Québec devrait se préparer et prévoir les étapes à l'implantation d'une taxe kilométrique pour notamment pallier la baisse du rendement de la taxe sur l'essence.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
1. Réflexions de finances publiques québécoises	3
1.1 Perspectives budgétaires du gouvernement du Québec	3
1.2 PIB potentiel et nature du solde budgétaire	7
1.3 Planification à long terme	10
1.4 Autre réflexion : Services de garde éducatifs à l'enfance	16
2. Réflexions à l'égard de la fiscalité	19
2.1 Pouvoir d'achat.....	19
2.2 Incitation au travail.....	19
2.3 Impôts des sociétés	23
2.4 Écart fiscal de conformité.....	24
2.5 Écofiscalité.....	26
2.6 Revenus du gouvernement	27
Pour conclure : garder le cap	30
Annexe 1 - Estimation du PIB potentiel du Québec – l'approche de la CFFP.....	31

Liste des figures

Figure 1.	Révision à la baisse de la croissance économique prévue, Québec.....	7
Figure 2.	PIB réel, PIB potentiel et écarts de production, scénario de référence, 2018 à 2029.....	8
Figure 3.	Composantes structurelles et conjoncturelles du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec pour les exercices 2025-2026 à 2029-2030, scénario de référence (en milliards de dollars).....	9
Figure 4.	Passif net des régimes de retraite avec et sans la création du FARR au 31 mars	11
Figure 5.	Dettes nette du Québec, avec et sans le Fonds des générations, en pourcentage du PIB	12
Figure 6.	Dettes nette, provinces canadiennes, en dollars constants de 2024 par habitant	13
Figure 7.	Évolution des gaz à effet de serre (GES), Québec, Ontario et Californie, en tonnes par habitant	16
Figure 8.	TEMI pour un couple avec deux enfants, 2025.....	20
Figure 9.	Revenu disponible et prestation d'aide sociale d'une personne seule, selon le revenu de travail, 2025, en dollars	22
Figure 10.	Proportion des revenus de tarification en fonction du coût de l'ensemble des services publics (tarifés et non tarifés), en pourcentage	28
Figure 11.	Prix moyen pour la clientèle résidentielle, 2024, en cents par kWh	28

Liste des tableaux

Tableau 1.	Sommes dégagées par l'examen des dépenses fiscales et autres mesures ayant des effets aux revenus, en millions de \$	3
Tableau 2.	Écarts à résorber dans les documents budgétaires, en millions \$	4
Tableau 3.	Facteurs explicatifs de l'évolution des écarts à résorber pour les années 2027-2028 et 2028-2029, en millions \$	4
Tableau 4.	Revenus et dépenses consolidés, en pourcentage du PIB.....	5
Tableau 5.	Révision des revenus et des dépenses consolidés entre le Budget 2025-2026 et la Mise à jour économique de l'automne 2025, en millions \$	5

MISE EN CONTEXTE

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

L'année 2025 a notamment été l'année où a été souligné l'anniversaire (20 ans) de la publication de deux manifestes, soit le Manifeste pour un Québec lucide et le Manifeste pour un Québec solidaire. L'année 2025 marque aussi le 30^e anniversaire du référendum sur la souveraineté du Québec. Ces deux anniversaires nous ont amenés à brosser un portrait des progrès réalisés et des défis persistants qui façonnent la vie des Québécoises et des Québécois. Suivant l'expertise développée à la Chaire, ce sont les aspects reliés aux enjeux socioéconomiques, de fiscalité et de finances publiques, qui ont surtout été abordés de diverses façons². Les constats quant aux progrès et défis qui restent suivant ce retour en arrière de 20 ou 30 ans guident plusieurs de nos réflexions sur les orientations en matière de finances publiques et de fiscalité. L'encadré 1 résume certains constats tirés de ces publications et un rappel de certains pourraient aussi soutenir la présentation des réflexions, notamment de finances publiques.

Sous l'angle des finances publiques québécoises, l'année 2025 c'est l'année où s'est terminé l'examen des dépenses fiscales du gouvernement du Québec, visant à contribuer au retour à l'équilibre.

Sous l'angle économique, l'année 2025 c'est l'année de la concrétisation de la guerre commerciale avec les États-Unis et d'un changement profond dans la relation avec ce voisin du sud. Les effets de cette transformation se font sentir et continueront de se faire sentir notamment sur le plan économique.

Sous l'angle environnemental, il faut également souligner que 2025 est aussi une année de reculs au Canada, dont l'élimination de la taxe carbone est le symbole le plus marquant.

Les options de politique incluses au présent mémoire sont donc principalement tirées des publications 2025 de la CFFP ou d'événements organisés par la CFFP.

Avant de présenter en seconde partie les réflexions de nature fiscales, la première partie s'attarde aux réflexions de finances publiques avec en toile de fond, la situation budgétaire en déséquilibre à rééquilibrer.

² Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2025), « [Manifestes pour un Québec... lucide et solidaire. 20 ans plus tard, où en sommes-nous ?](#) », Regard CFFP n° 2025-17, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 44 p. et Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2025), « [Le Québec depuis 1995 : recul ou progrès?](#) », *Options politiques*

Encadré 1. **Certains constats quant aux progrès et défis de nature socioéconomique, fiscale et de finances publiques - 20 ans après les deux manifestes pour un Québec... ou 30 ans après le référendum**

Les constats évolutifs du Québec, illustrés dans les publications, sont ici classés par thème et résumés.

Démographie : Si les tendances d'évolution de la population diffèrent aujourd'hui de celles de 2005, l'ampleur du vieillissement de la population québécoise est de moins grande amplitude. Cependant, ses effets potentiels sur les finances publiques, notamment les revenus, sont toujours d'actualité. Aussi, par rapport à 1995, le poids de la population dans le Canada est en diminution.

Marché du travail : Par rapport à 1995 et à 2005, un rattrapage a eu lieu relativement à l'Ontario quant à l'âge à la prise de la retraite et aux taux d'emploi (15 à 64 ans et mères de jeunes enfants notamment), mais les heures travaillées demeurent moindres. Notons au passage que la Loi sur l'équité salariale votée en 1996 s'ajoute aux politiques ayant facilité une participation accrue des femmes au marché du travail et ayant contribué à l'amélioration de l'égalité.

Croissance économique : Les effets du vieillissement de la population sur l'emploi atténuent la croissance économique, faisant en sorte qu'il est toujours projeté une croissance économique moins forte. L'importance portée à l'amélioration de la productivité demeure aussi grande aujourd'hui que ce qui était mis de l'avant en 2005.

Dépenses de santé : Comme anticipé en 2005, l'importance grandissante du groupe des aînés, avec notamment une importance grandissante du groupe des 80 ans et plus, contribue, avec d'autres facteurs, à l'accroissement du poids des dépenses de santé.

Éducation : L'éducation est une source de croissance de la productivité. Or, des indicateurs de scolarité se sont améliorés au Québec depuis, mais moins qu'ailleurs au Canada dans le cas de l'atteinte d'un grade universitaire.

Endettement : Le poids de la dette nette demeure élevé en regard de celle des autres provinces, comme en 2005. Cependant, le positionnement relatif de l'endettement du Québec, en pourcentage du PIB ou en dollars par habitant, s'est amélioré, notamment grâce au Fonds des générations.

Fiscalité : Globalement, les changements fiscaux du gouvernement du Québec depuis 2005 ont mené à une évolution du poids relatif des sources de recettes fiscales, collectées par le gouvernement du Québec, montrant une légère baisse du poids de l'impôt québécois sur le revenu et une légère hausse du poids des taxes québécoises à la consommation. On note aussi une hausse du poids de l'impôt des sociétés. Cependant, même s'il y a eu une Commission d'examen sur la fiscalité, il faut convenir que, plus de 10 ans après la publication de ses recommandations, la grande réforme n'a pas eu lieu, se limitant souvent à des ajustements à la pièce.

Tarifification : La tarification couvre, en 2023, une proportion légèrement plus faible du coût de l'ensemble des services publics (tarifés et non tarifés) qu'en 2006.

Pauvreté et inégalités : Des indicateurs de faibles revenus et d'inégalités se sont légèrement améliorés entre 2005 et 2023. Notons ici que le taux d'aide sociale, initialement plus élevé au Québec en 1995, est maintenant inférieur à celui du Canada.

Les regards dans le rétroviseur permettent de constater une série de progrès du Québec et aussi des défis qui subsistent. Ils doivent surtout nourrir notre volonté de viser de nouvelles cibles pour continuer à progresser.

Sources : Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2025), « [Manifestes pour un Québec... lucide et solidaire. 20 ans plus tard, où en sommes-nous ?](#) », Regard CFFP n° 2025-17, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 44 p. et Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2025), « [Le Québec depuis 1995 : recul ou progrès ?](#) », *Options politiques*.

1. RÉFLEXIONS DE FINANCES PUBLIQUES QUÉBÉCOISES

En respect de la Loi sur l'équilibre budgétaire, le Budget 2025 a présenté un plan de retour à l'équilibre budgétaire d'ici 2029-2030. Le Budget incluait également le résultat de l'examen des dépenses fiscales annoncé un an plus tôt, examen qui visait notamment à contribuer au retour à l'équilibre. Le déficit budgétaire de 13,6 milliards \$ en 2025-2026, année de départ du plan de retour à l'équilibre, a été revu à la baisse à 12,4 milliards \$ au moment de la présentation du *Point sur la situation économique et financière de l'automne 2025*. S'il ne s'agit pas d'un déficit record en termes de poids dans le PIB, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un déficit substantiel.

1.1 Perspectives budgétaires du gouvernement du Québec

L'obligation légale du plan de retour à l'équilibre budgétaire affecte bien sûr les perspectives budgétaires du gouvernement du Québec.

1.1.1 Révision des dépenses fiscales

La conclusion de l'examen des dépenses fiscales se trouve dans le Budget 2025. Bien que l'exercice ait été annoncé au budget 2024, ce dernier contenait déjà des resserrements à la fiscalité des sociétés et certaines mesures ayant des effets aux revenus. Combiné, le tout a mené à l'élimination ou au resserrement de plusieurs crédits d'impôt, traduisant une volonté de rationalisation. Toutefois, malgré les attentes générées par l'annonce de cet exercice ambitieux (277 dépenses fiscales totalisant 49 milliards \$³) et le contexte budgétaire difficile, les résultats en termes d'économies ont été relativement modestes. En vue de dégager des sommes additionnelles, en plus de celles découlant de l'examen des dépenses fiscales générant un gain de recettes de 1 milliard \$ récurrent à partir de 2029-2030, l'exercice a conduit à l'identification de mesures ayant des effets aux revenus pour près de 900 millions \$, permettant de porter le total des sommes dégagées en 2029-2030 à 1,9 G\$.

Tableau 1. **Sommes dégagées par l'examen des dépenses fiscales et autres mesures ayant des effets aux revenus**, en millions de \$

	2025-2026	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030
Examen des dépenses fiscales					
Révision des aides fiscales aux entreprises - Budget 2024-2025	51	213	351	421	496
Révision crédit d'impôt pour prolongation de carrière – MàJ 2024	227	223	220	217	214
Révision dépenses fiscales - Budget 2025-2026	30	80	217	311	318
Total examen des dépenses fiscales	307	516	788	949	1 028
Autres mesures ayant des effets aux revenus					
Budget 2024-2025	165	165	165	165	165
Budget 2025-2026	2	191	506	600	721
Total autres mesures ayant des effets aux revenus	167	356	671	765	886
Total des sommes dégagées	475	872	1 459	1 714	1 913

³ Gouvernement du Québec (2024), *Budget 2024-2025. Plan budgétaire*, p. E.27.

1.1.2 Défis du plan de retour à l'équilibre

Il faut saluer le respect par le ministre des Finances de l'exigence de présenter un plan de retour à l'équilibre comme l'exige la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Cela dit, plusieurs défis demeurent quant à sa réalisation.

Des écarts à résorber toujours présents

Le gouvernement du Québec présente, dans son cadre financier quinquennal, des écarts à résorber depuis le Budget 2024-2025. Ces montants représentent des gestes non identifiés, à poser aux dépenses ou aux revenus, qui permettent d'atteindre le solde budgétaire indiqué. Le tableau 2 présente ces montants et leurs évolutions apparaissant dans les documents budgétaires depuis mars 2024. Si on remarque que les écarts à résorber pour 2025-2026 et 2026-2027 ont disparu et que celui apparaissant pour 2027-2028 a été revu à la baisse, force est de constater que l'écart à résorber de 2028-2029 a été haussé, passant de 1,5 G\$ à la mise à jour de l'automne 2024 à 2,5 G\$ à partir du budget suivant.

Tableau 2. **Écarts à résorber dans les documents budgétaires**, en millions \$

	2025- 2026	2026- 2027	2027- 2028	2028- 2029	2029- 2030
Budget 2024-2025	750	1 500	1 750	2 000	s. o.
Mise à jour automne 2024	750	1 500	1 500	1 500	s. o.
Budget 2025-2026			1 000	2 500	2 500
Mise à jour automne 2025			1 000	2 500	2 500

Le tableau 3 expose pour les années 2027-2028 et 2028-2029 des éléments connus ayant fait varier l'ampleur de cet écart à résorber. Ainsi, si l'abandon de la hausse du taux d'inclusion des gains en capital a privé le gouvernement du Québec de recettes anticipées, gonflant cet écart, l'examen des dépenses visait plutôt à agir à la baisse sur ce même écart. On constate toutefois que d'autres facteurs doivent expliquer la détérioration de plus de 500 millions \$ de l'écart à résorber en 2028-2029.

Tableau 3. **Facteurs explicatifs de l'évolution des écarts à résorber pour les années 2027-2028 et 2028-2029**, en millions \$

	2027-2028	2028-2029
Écart à résorber Budget 2024-2025	1 750	2 000
+ Effet de l'abandon de la hausse du taux d'inclusion des gains en capital	525	725
+ Effet de l'examen des dépenses fiscales et autres mesures aux revenus (après Budget 2024-2025)	(1 108)	(1 293)
Écart à résorber anticipé, toutes choses étant égales par ailleurs	1 167	1 432
Écart à résorber indiqué dans la Mise à jour de l'automne 2025	1 000	2 500
Amélioration (détérioration) de l'écart à résorber - autres facteurs explicatifs	167	(568)

Un plan reposant sur une faible croissance des dépenses de portefeuilles

Cela dit, comme le souligne le Vérificateur général du Québec, **le plan de retour à l'équilibre budgétaire repose sur une réduction marquée de la croissance des dépenses de portefeuilles.** Or, alors que la croissance annuelle moyenne de ces dépenses était de 5,9 % au cours des dix années précédentes, le plan prévoit une croissance des dépenses de portefeuilles limitée à 1,7 % par année en moyenne entre 2025-2026 et 2029-2030. Pour y parvenir, le plan nécessite que la croissance annuelle

des dépenses de santé soit limitée à 2,4 %, celle de l'éducation à 2,3 % et celle de l'enseignement supérieur à 1,4 %⁴.

À cela s'ajoute, comme déjà discuté, un écart à résorber de 2,5 milliards \$, nécessitant des économies additionnelles non encore identifiées pour atteindre l'équilibre en 2029-2030.

Le plan repose donc sur le retour du niveau de dépenses au même niveau que les recettes. Le tableau 4 résume bien que les dépenses doivent ainsi croître moins vite que les revenus sur la période de cinq ans. On y constate que ça se joue essentiellement du côté des dépenses : le poids des revenus reste relativement stable en proportion du PIB sur la période, tandis que le poids des dépenses diminuera progressivement de 26,0 % en 2025-2026 à 24,3 % en 2029-2030, ce qui le situerait à un poids équivalent à celui de 2018-2019.

Tableau 4. **Revenus et dépenses consolidés**, en pourcentage du PIB

	2025-2026	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030	Variation (2029-2030 moins 2025-2026) en pts de %
Revenus	24,8	24,9	24,9	24,8	24,6	-0,2
Dépenses	26,0	25,7	25,3	24,8	24,3	-1,7

Note : Ne tient pas compte des versements au Fonds des générations, des provisions pour éventualités, ni des écarts à résorber.

Le prochain tableau, qui expose la révision des revenus et des dépenses consolidés entre le Budget 2025-2026 et la mise à jour économique de l'automne 2025, confirme que le plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement s'articule autour d'une croissance plus lente des dépenses en regard des revenus. En effet, la mise à jour économique de novembre 2025 a présenté les mêmes soldes budgétaires déficitaires pour les années 2026-2027 à 2029-2030, et ce, bien que la plus faible croissance économique prévue conduise à une plus faible croissance des revenus. L'ajustement a ainsi été fait à la baisse aux dépenses dans une proportion similaire à la diminution des revenus.

Tableau 5. **Révision des revenus et des dépenses consolidés entre le Budget 2025-2026 et la Mise à jour économique de l'automne 2025**, en millions \$

	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030	Total
Variation des revenus	-567	-940	-918	-1 827	-4 252
Variation des dépenses (incluant versements au Fonds des générations)	-567	-940	-916	-1 726	-4 149

Évidemment, cela suscite une série de questions, dont celle-ci : est-ce que la faible croissance prévue aux dépenses est compatible avec le maintien des services publics souhaités par la population ? À cet égard, le VGQ a souligné qu'« Aucune réduction des dépenses en pourcentage du PIB d'une telle ampleur n'a été mise de l'avant depuis 1996, lors de l'application du premier plan de retour à l'équilibre, ce qui pourrait compromettre le maintien du niveau des services à la population ».

Des incertitudes économiques toujours bien présentes

⁴ Vérificateur général du Québec (2025) *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*, chapitre 5.

Lors de sa présence au lancement de l'Édition 2026 du Bilan de la fiscalité au Québec⁵, le ministre précisait qu'une révision de l'accord commercial avec les États-Unis qui permettrait de garder l'accès à l'ensemble du marché nord-américain, ou encore un recul des tarifs dans le secteur de l'aluminium aux niveaux précédant la hausse de 2025, entrainerait un gain de croissance qui aiderait à identifier comment combler l'écart à résorber.

En effet, la mise à jour économique de l'automne indique, à propos de la résorption des écarts que « *Dans l'éventualité où ces leviers⁶ ne permettraient pas de combler l'entièreté de l'écart, des gestes additionnels pourront être identifiés lorsque l'incertitude concernant la relation commerciale avec les États-Unis se sera dissipée* ».

Cependant, le ministre énonce que, bien qu'il considère que le renouvellement de l'accord est aussi à l'avantage des États-Unis, s'il y a un retrait des États-Unis de l'accord, il faudrait alors suspendre la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, car cela entrainerait une récession.

Ce propos a surpris, car rappelons que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* adoptée en 2023 a justement été modernisée afin d'y intégrer des éléments de souplesse en vue d'avoir à éviter sa suspension lors d'aléas économiques. Parmi ces éléments, il y a la possibilité, pour le ministre, de remplacer un plan de retour à l'équilibre budgétaire sous certaines conditions. Notre compréhension est que **dans l'éventualité d'une récession telle que décrite par le ministre ou simplement d'une reprise moins forte que prévu, la nouvelle loi sur l'équilibre budgétaire offre la discrétion au ministre de présenter un nouveau plan, ce scénario apparaît préférable à la suspension de la Loi.**

1.1.3 Rapport préélectoral

Le prochain budget du Québec, le dernier avant les élections générales d'octobre 2026, devrait servir d'assise au rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec qui devrait être rendu public en août 2026. Rappelons en effet que le ministre des Finances a le mandat de publier ce rapport alors que le Vérificateur général du Québec doit de son côté préparer un rapport dans lequel il présente son opinion sur la plausibilité des prévisions et des hypothèses contenues dans le rapport.

Jusqu'à preuve du contraire, le Québec continue d'être en période de croissance économique, même si cette croissance devrait être plus faible dans la prochaine année. Ainsi dans un contexte où la croissance attendue des dépenses des portefeuilles est faible, que des écarts à résorber sont toujours indiqués au cadre financier, et ce même après plusieurs années déficitaires, le gouvernement doit continuer à assainir les finances publiques québécoises et à effacer son déficit structurel (voir point suivant). **Le prochain Budget doit essentiellement cibler deux choses ; la première consiste à identifier les moyens d'éliminer les écarts à résorber et la deuxième requiert surtout d'éviter d'aggraver le déficit budgétaire, au sens de la Loi, par de nouvelles initiatives. S'il y a de nouvelles initiatives, celles-ci doivent être accompagnées d'un engagement clair quant à leur financement.**

⁵ Lancement de l'Édition 2026 du Bilan de la fiscalité au Québec, captation vidéo,

<https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/evenements/lancement-de-ledition-2026-du-bilan-de-la-fiscalite-au-quebec/>

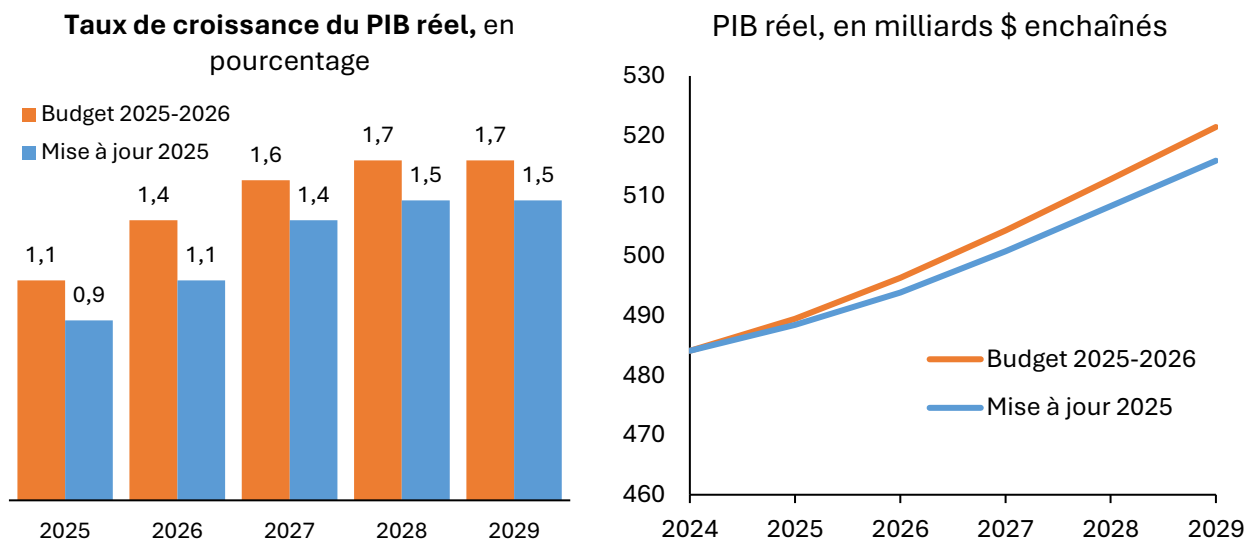
⁶ Page D.31, soit : *initiatives visant à créer plus de richesse et à accroître ainsi le potentiel économique [...] représentations auprès du gouvernement fédéral pour obtenir des transferts fédéraux additionnels [...] recherche d'efficience et de gains de productivité dans la prestation des services publics [...], non-utilisation de la provision pour éventualités [...].*

À quelques mois du déclenchement d'une campagne électorale, ce message au gouvernement est également un message à tous les partis politiques qui aspirent à gouverner.

1.2 PIB potentiel et nature du solde budgétaire

Malgré l'incertitude économique maintes fois évoquée, tant l'économie canadienne que québécoise ont pu éviter la récession, mais la croissance économique a été moins au rendez-vous qu'anticipé. La mise à jour économique 2025 a révisé la croissance économique au Québec à la baisse pour les années 2025 à 2029 conduisant à un PIB réel plus faible pour chacune des années. Par exemple, pour l'année 2026, la prévision de 1,6 % indiquée lors de la mise à jour économique de l'automne 2024 a été diminuée à 1,4 % au Budget de mars 2025 avant d'être réduite à 1,1 % à la mise à jour économique de l'automne 2025.

Figure 1. Révision à la baisse de la croissance économique prévue, Québec



Sources : Ministère des Finances du Québec (2025), *Budget 2025-2026. Plan budgétaire*, Mars et ministère des Finances du Québec (2025), *Le point sur la situation économique et financière du Québec - Automne*.

Ces révisions de croissance à la baisse laissent croire en la présence d'une composante conjoncturelle aux résultats budgétaires du Québec. Cela dit, la persistance des déficits indique aussi la présence d'un déficit structurel.

Ainsi, à partir des données les plus récentes et des informations contenues dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec*⁷ (*Le point*) parues en novembre 2025, la CFFP a analysé le cadre budgétaire pour les exercices 2025-2026 à 2029-2030 afin d'évaluer les composantes conjoncturelle et structurelle des soldes budgétaires.

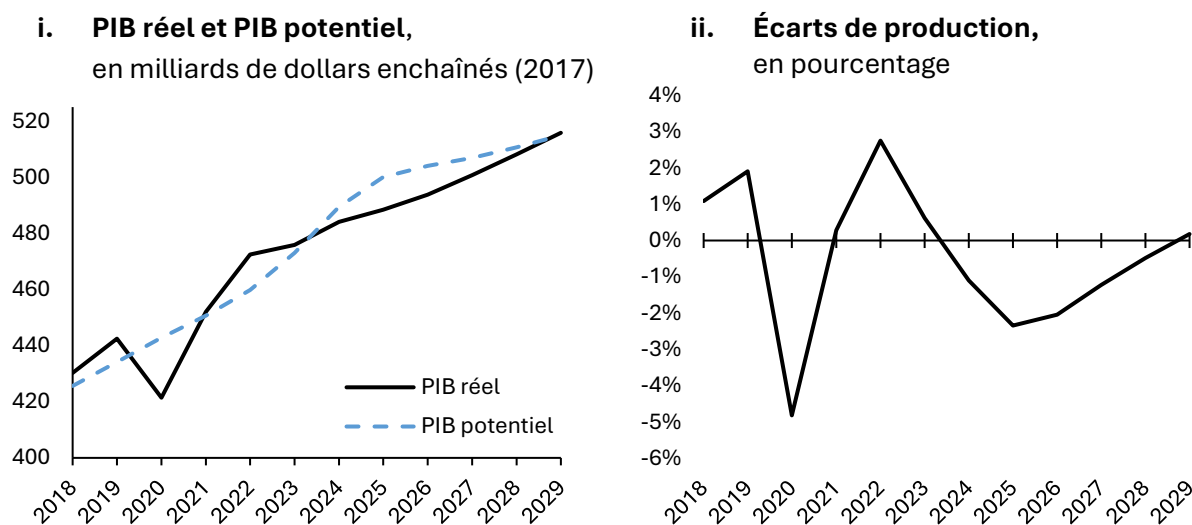
Le niveau de l'activité économique par rapport au niveau estimé du PIB potentiel est déterminant dans la décomposition du solde budgétaire en composantes conjoncturelle et structurelle. Avec la méthode

⁷ Ministère des Finances du Québec (2025). *Le point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne 2025.

d'estimation de la CFFP, l'évolution du PIB potentiel dépend des tendances de la productivité horaire du travail, de l'emploi potentiel, des heures travaillées par employé ainsi que de la quantité de capital utilisée dans le processus de production. Pour la période de projection, la variation de la population en âge de travailler et l'évolution des taux d'emploi reflètent les prévisions du gouvernement du Québec, ce qui implique que la croissance de la population de 15 ans ralentit fortement et que les taux d'emploi des hommes et des femmes de tous les groupes d'âge atteignent leur maximum historique ou le dépassent d'ici 2029⁸.

La figure 2 montre la trajectoire du PIB potentiel et les écarts de production estimés par la CFFP pour l'économie du Québec.

Figure 2. **PIB réel, PIB potentiel et écarts de production, scénario de référence, 2018 à 2029**



Source : Calcul des auteurs à partir des données du ministère des Finances du Québec, de Statistique Canada et de l'ISQ

De 2023 à 2025, les fortes augmentations de la population en âge de travailler gonflent la croissance du PIB potentiel. Étant donnée la croissance économique plus modeste depuis 2023, le PIB québécois se situe 1,1 % sous son niveau potentiel en 2024, puis l'écart se creuse à -2,3 % en 2025 avec le taux de croissance réelle prévu à 0,9 % dans *Le Point*. L'écart négatif s'estompe progressivement à mesure que la croissance du PIB réel se raffermie en regard de celle du PIB potentiel, dont la faiblesse reflète les variations projetées de la population en âge de travailler. L'écart de production passe ainsi en zone positive en 2029 pour atteindre 0,2 %.

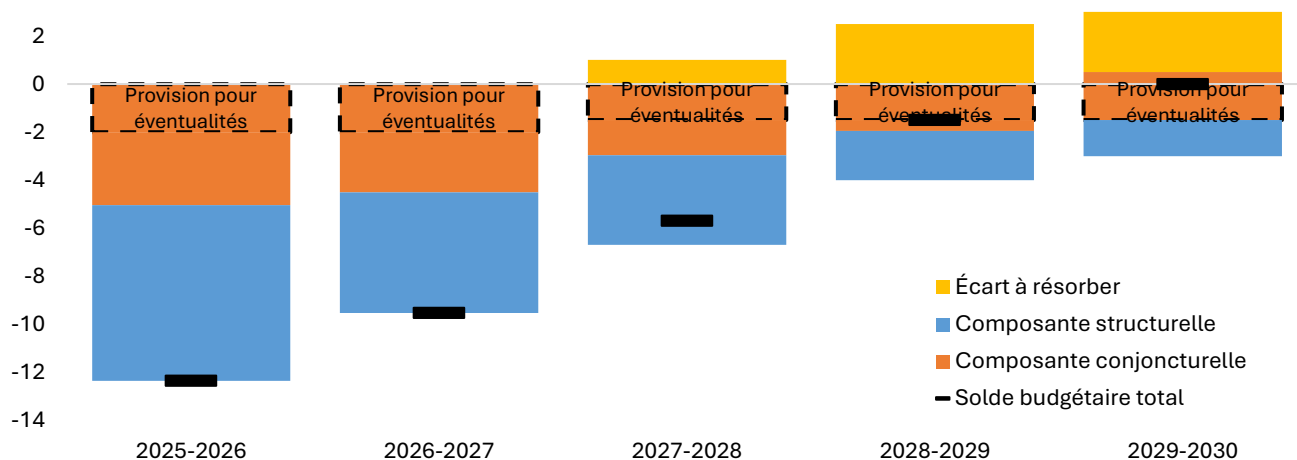
À partir des écarts de production, d'estimations des élasticités des recettes fiscales à l'écart de production⁹ et des données budgétaires issues du *Point*, les soldes budgétaires du gouvernement du Québec ont été scindés en composantes conjoncturelle et structurelle pour les exercices 2025-2026 à 2029-2030. La composante structurelle du solde correspond à la différence entre les revenus

⁸ La méthodologie détaillée est présentée à l'annexe 1.

⁹ Les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, des taxes à la consommation et des cotisations au Fonds des services de santé sont ajustées pour tenir compte du cycle économique. Les autres revenus autonomes du gouvernement et ses revenus de transfert sont considérés comme structurels. 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.

structuraux, c'est-à-dire les recettes estimées lorsque l'écart de production est nul, et les dépenses du gouvernement. L'analyse des déficits structurels utilise la définition du solde budgétaire en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, soit après les versements au Fonds des générations¹⁰. Les écarts à résorber permettent d'alléger les déficits structurels et leur contribution au solde est donc positive. Quant à la composante conjoncturelle, elle montre l'écart entre les recettes fiscales prévues et les recettes structurelles estimées et inclut également la provision pour éventualités du gouvernement.

Figure 3. **Composantes structurelles et conjoncturelles du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec pour les exercices 2025-2026 à 2029-2030, scénario de référence** (en milliards de dollars)



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

Étant donné les écarts de production se situant autour de -2,0 % en 2025 et en 2026, il est normal que la composante conjoncturelle explique une partie du déficit budgétaire. En incluant la provision pour éventualités, la part conjoncturelle du déficit atteint 5,0 milliards \$ en 2025-2026, puis diminue progressivement alors que l'écart de production se referme. Elle se situe à 1,9 milliard \$ en 2028-2029 puis à 1,0 milliard \$ en 2029-2030 alors qu'apparaît un surplus conjoncturel de 0,5 milliard \$.

La présence de déficits structurels significatifs indique qu'il existe un déséquilibre fondamental entre les revenus et les dépenses, qui subsiste même lorsque l'économie fonctionne à la pleine mesure de sa capacité productive. Cela signifie qu'au fil des années, les niveaux de recettes et de dépenses se sont peu à peu désynchronisés, découlant d'une croissance plus rapide des dépenses par rapport aux revenus. La source de cette désynchronisation peut être l'ajout de nouveaux programmes, une hausse des coûts des programmes existants ou des réductions fiscales entraînant une croissance plus faible des revenus. Peu importe la cause, ce qu'il faut retenir, c'est qu'un déficit structurel ne se résorbe pas de lui-même : le gouvernement doit poser des gestes pour le corriger.

Nos estimations montrent la présence de déficits structurels importants. Au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le déficit de 12,4 milliards \$ de l'exercice 2025-2026 est majoritairement attribuable à la

¹⁰ Devant un endettement plus élevé que la moyenne des provinces canadiennes, le Québec s'est doté de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations qui n'a pas d'équivalent ailleurs au Canada. Étant donné cette loi, la Loi sur l'équilibre budgétaire définit l'équilibre budgétaire après les versements au Fonds des générations. Ces derniers sont soustraits du solde « comptable », lequel expose la différence entre l'ensemble des revenus du gouvernement du Québec et ses dépenses de portefeuilles et d'intérêt.

composante structurelle, estimée à 7,3 milliards \$ en incluant les versements au Fonds des générations de 2,5 milliards \$. La composante structurelle du déficit budgétaire diminue à 5,0 milliards \$ l'exercice suivant, mais demeure la principale cause du déficit de 9,5 milliards \$ prévu en 2026-2027. Le déficit structurel régresse à 3,7 milliards \$ en 2027-2028, mais il explique tout de même la majeure partie du déficit au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, qui atteint 5,7 milliards \$ advenant l'élimination d'un écart à résorber de 1 milliard \$. Les écarts à résorber augmentent à 2,5 milliards \$ en 2028-2029 et 2029-2030, permettant de compenser complètement des déficits structurels estimés respectivement à 2,0 et 1,5 milliard \$. Ainsi, bien qu'un déficit structurel persiste, l'équilibre budgétaire au sens de la loi est atteint en 2029-2030¹¹.

En résumé, selon nos estimations, **le déficit structurel du gouvernement du Québec se situe à 7,3 milliards \$ pour l'exercice 2025-2026, en hausse par rapport au déficit structurel de 2024-2025.** Comme cela a été auparavant exposé concernant le plan de retour à l'équilibre budgétaire, le ralentissement de la croissance des dépenses de portefeuilles exercé par le gouvernement aura pour effet de ramener les dépenses structurelles en proportion du PIB potentiel de 25,6 % en 2025-2026 à 24,6 % en 2029-2030, un niveau davantage compatible avec celui des recettes structurelles, mais tout de même légèrement supérieur. Par ailleurs, des actions supplémentaires doivent être identifiées afin d'éliminer les écarts à résorber apparaissant au cadre financier jusqu'en 2029-2030. Est-ce que des gains d'efficacité dans l'appareil gouvernemental pourraient se concrétiser et permettre de diminuer davantage les dépenses sans détériorer la qualité des services publics ? Des hausses des revenus autonomes pourraient également être envisagées pour compenser, notamment dans le contexte de la baisse prévue du poids des transferts fédéraux.

1.3 Planification à long terme

Les actions à court terme d'un gouvernement doivent nécessairement être cohérentes avec les objectifs et aspirations de long terme d'un État. Cette section s'attarde sur des éléments montrant l'importance de la planification de long terme.

1.3.1 Fonds d'amortissement des régimes de retraite

La CFFP a publié en novembre 2025 un texte sur le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR)¹². Ce texte visait à présenter la mécanique comptable sous-jacente aux régimes de retraite et au FARR et à éclairer le lecteur sur leurs effets sur les finances publiques du gouvernement, notamment sur le solde budgétaire et l'endettement.

Rappelons que l'objectif principal du FARR, mis en place à la fin de 1993, était de constituer une réserve financière pour éventuellement payer les prestations des régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic. Au fil des ans, le gouvernement a donc fait des dépôts dans le fonds de telle sorte

¹¹ À des fins de comparaison avec les autres provinces, on pourrait plutôt analyser le solde budgétaire sans considérer les versements au Fonds des générations. Selon cette définition, le solde budgétaire présente un déficit structurel de 2025-2026 à 2027-2028 et des surplus structurels pour les deux exercices qui suivent advenant l'élimination des écarts à résorber. Le déficit structurel au sens des comptes publics atteint 4,9 milliards en 2025-2026, 2,6 milliards en 2026-2027 et 1,3 milliard l'exercice suivant. À partir de 2028-2029, le solde budgétaire au sens des comptes publics est positif (1,1 milliard) et un surplus structurel de 585 millions est dégagé. Le surplus structurel s'élève à 1,3 milliard en 2029-2030, un peu moins de la moitié du solde de 2,8 milliards.

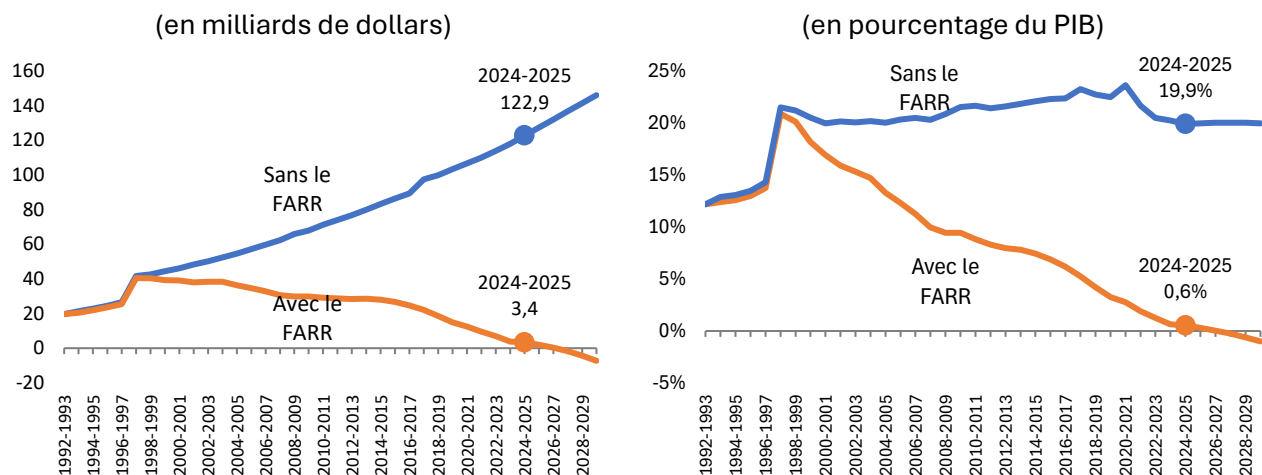
¹² Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2025). « [Regard sur le Fonds d'amortissement des régimes de retraite : objectif atteint... et réflexion sur la suite](#) », Regard CFFP no 2025-19, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 22 p.

qu'il est prévu que les sommes accumulées seront probablement suffisantes pour payer la part qui lui revient des retraites présentes et futures de la plupart des employés du gouvernement en 2029-2030.

Or, l'actif total des comptes des régimes de retraite (FARR et autres fonds de régimes de retraite) dépassera le passif au cours de l'exercice 2027-2028. Le gouvernement disposera donc d'un actif financier, géré par la Caisse de dépôt et placement du Québec (La Caisse), qui sera suffisant pour payer sa part de toutes les rentes présentes et futures dues à ses employés.

La figure 4 montre que le passif net des régimes de retraite aurait atteint 122,9 milliards de dollars ou 19,9 % du PIB au 31 mars 2025 sans la création du FARR alors qu'il n'est que de 3,4 milliards de dollars ou 0,6 % du PIB en tenant compte du FARR. Sans égard à la situation hypothétique de n'avoir pas agi, il n'en demeure pas moins que le passif net des régimes de retraite était en 1993-1994 équivalent à 12,2 % du PIB et qu'il sera ramené à zéro prochainement.

Figure 4. Passif net des régimes de retraite avec et sans la création du FARR au 31 mars



Sources : voir Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2025). « [Regard sur le Fonds d'amortissement des régimes de retraite : objectif atteint... et réflexion sur la suite](#) », *Regard CFFP* no 2025-19, p. 17.

Le FARR constitue donc un actif important. Or, maintenant que le gouvernement est sur le point d'atteindre ses objectifs concernant le FARR, il serait délicat de laisser les actifs croître indéfiniment. Il pourrait y avoir un risque financier et aussi politique d'avoir un actif financier dépassant de manière trop importante les objectifs pour lequel il a été créé.

Le gouvernement devrait donc plutôt évaluer la possibilité de se doter d'une politique claire pour s'assurer que cette situation se stabilise dans le temps de manière à conserver un équilibre entre le passif et l'actif des régimes de retraite. Un peu à l'exemple du Fonds des générations, le gouvernement doit se donner un cadre de fonctionnement en fonction des objectifs du FARR. Un objectif envisageable serait de maintenir la valeur du FARR autour de 100 % des obligations du gouvernement relatives aux prestations de retraite. Dès lors, comme le gouvernement a déjà commencé à le faire, il sera possible d'établir les retraits du FARR à la lumière de l'évolution des obligations relatives aux prestations acquises.

Ainsi, plus de 30 ans après sa création, retenons que les résultats de cette décision passée sont bien tangibles et permettent au gouvernement de ne plus voir sa dette alourdie par un passif au titre des régimes de retraite. Voilà un bel exemple de planification à long terme qui devrait inspirer tous les ordres

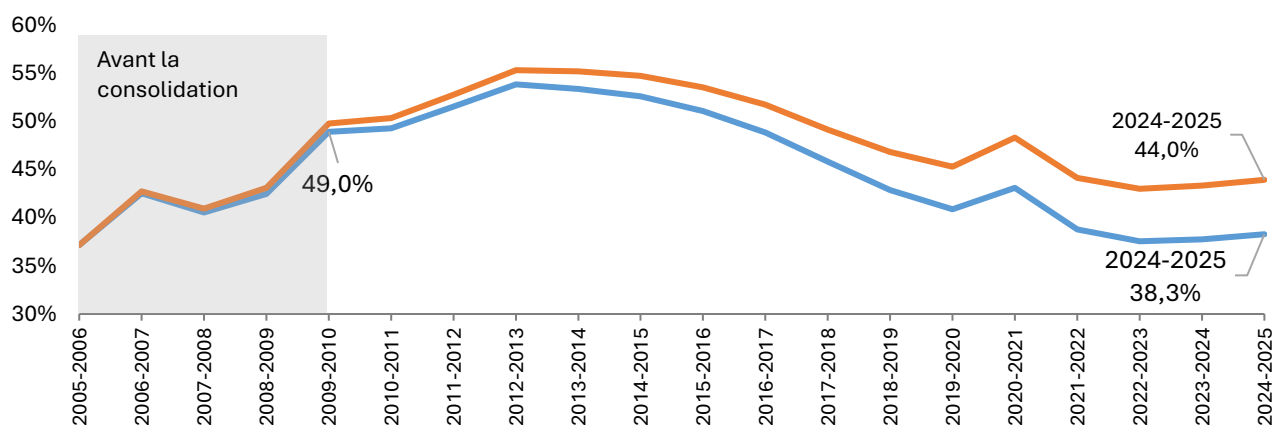
de gouvernements. **Le FARR est un exemple efficace et réussi de planification des finances publiques à long terme.**

1.3.2 Endettement, Fonds des générations et infrastructures

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, votée initialement en 2006-2007, est un autre exemple de décision prise dans un objectif de long terme. Rappelons que son objectif est de réduire la dette en termes relatifs afin de diminuer le transfert intergénérationnel du fardeau de la dette.

Or, si le **poids de la dette** demeure élevé, le **Fonds des générations** a permis de l'atténuer significativement. La figure 5 trace la dette nette du Québec, concept utilisé pour le suivi des objectifs de la Loi, avec et sans le Fonds des générations. Partant de 2009-2010¹³, on constate que le poids de la dette nette est passé de 49 % à 38,3 % en 2024-2025. Sans le Fonds des générations, ce ratio serait plutôt de 44 %.

Figure 5. Dette nette du Québec, avec et sans le Fonds des générations, en pourcentage du PIB



Note : La comparabilité des données dans le temps n'est pas parfaite étant donné des changements à la comptabilité gouvernementale. Il y a donc des coupures après 2005-2006, 2008-2009, 2010-2011 et 2021-2022.

Sources : Ministère des Finances du Québec (2025), *Statistiques budgétaires du Québec*, novembre et *Le point sur la situation économique et financière*, automne et calculs des auteurs.

La dette nette par habitant en 2023-2024 était de 26 254 \$. Or, si le Fonds des générations n'avait pas existé, toutes choses étant égales, elle aurait plutôt été de 28 083 \$, soit 3 997 \$ de plus par habitant.

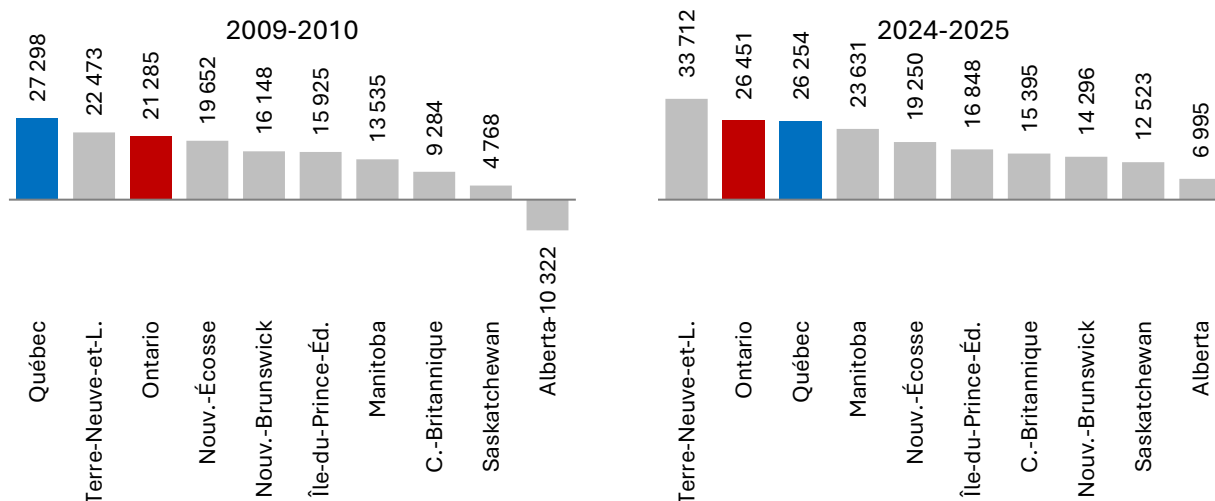
Il importe de rappeler que la Loi a eu des impacts positifs sur la réduction de l'endettement du Québec et qu'elle envoie aussi un message sur l'importance des enjeux à long terme, notamment l'équité intergénérationnelle.

La dette nette du Québec demeure toutefois encore aujourd'hui parmi les plus élevées des provinces canadiennes. En pourcentage du PIB, elle se situe au deuxième rang derrière Terre-Neuve-et-Labrador. Si on la mesure plutôt en dollars par habitant, le rang du Québec s'est toutefois amélioré, passant de la

¹³ Une modification de conventions comptables a fait en sorte que les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, soit plus de 300 entités, ont été consolidés ligne par ligne dans les états financiers du gouvernement. Cette modification a eu pour effet que la comparaison des données de 2009-2010 à celles des années précédentes est difficile.

dette par habitant la plus élevée en 2009-2010 à la troisième dette la plus élevée, devancée par Terre-Neuve-et-Labrador et très légèrement par l'Ontario en 2024-2025.

Figure 6. **Dette nette, provinces canadiennes**, en dollars constants de 2024 par habitant



Sources : Gouvernement du Canada (2025), [Tableaux de référence financiers](#), Statistique Canada, tableaux 17-10-0005-01 et 18-10-0005-01 et calculs des auteurs.

Ainsi, si on compare surtout avec l'Ontario, province la plus peuplée dont l'économie est davantage comparable à celle du Québec (diversifiée et sans production d'hydrocarbure), on conclut que la situation relative du Québec s'est améliorée. Sur la base des dettes nettes en dollars constants par habitant (en dollars de 2024, calculées à l'aide de l'IPC de chacune des provinces), on constate que celle du Québec a diminué (-3,8 %) entre 2009-2010 et 2024-2025, comparativement à une augmentation de 24,3 % en Ontario. Si le Fonds des générations n'avait pas été mis en place, la dette nette par habitant serait de 30 118 \$ en 2024-2025 et le résultat serait une croissance de 8,4 % par rapport à la dette nette par habitant sans Fonds des générations de 2009-2010 (la dette nette de 2009-2010 sans Fonds des générations est estimée à 27 771 \$ de 2024).

En bout de piste, il convient de retenir que **si le poids de la dette nette demeure élevé en regard de celle des autres provinces, le positionnement relatif de l'endettement du Québec, en pourcentage du PIB ou en dollars constants par habitant, s'est amélioré, notamment grâce au Fonds des générations.**

Le Fonds des générations joue assurément un rôle d'équité intergénérationnelle. Il doit être maintenu et il faut éviter de réduire ses sources de revenus pour des objectifs de court terme.

Toujours en lien avec l'équité intergénérationnelle, l'endettement et la planification de long terme, la question des **investissements en infrastructures** se pose. Rappelons d'abord que la décote du Québec par l'Agence S&P est en partie liée à leur importance, s'ajoutant aux déficits. En effet, il est prévu que des déficits après immobilisations en pourcentage des revenus totaux plus élevés que 10 % persisteront quelques années, ce qui est un indicateur de performance budgétaire négatif aux yeux de l'agence.

Notons qu'entre 2016 et 2025, le Plan Québécois des infrastructures, un outil de planification sur 10 ans, a augmenté de 88,7 milliards \$ à 164 milliards \$ soit une hausse de 85 %. Même en enlevant les effets de l'inflation en dollar constant la hausse atteint 44 %. Malgré cette forte progression, des experts ont

soulevé l'importance d'accorder une part plus grande des investissements en infrastructure à la résorption du déficit de maintien des actifs (DMA)¹⁴. Cela permettrait peut-être notamment de combler une part du DMA criant du réseau routier¹⁵. Le VGQ a également soulevé, dans son rapport de novembre 2025, des inquiétudes quant à l'évaluation des besoins relatifs au DMA. L'Ordre des ingénieurs du Québec va dans le même sens et souligne notamment l'importante accélération de la détérioration des infrastructures et la nécessaire adaptation de ces dernières aux changements climatiques. Cela justifie assurément la nécessité de renforcer le maintien des actifs¹⁶. Enfin, **devant l'importance du DMA et de la difficulté à le voir se résorber, le gouvernement du Québec devrait envisager de s'engager d'abord et avant tout à prioriser l'entretien de ce qui existe déjà.**

1.3.3 Soutenabilité budgétaire

Dans son Rapport de novembre 2025, le Vérificateur général du Québec recommande notamment au ministère des Finances de « Réaliser des analyses de soutenabilité des finances publiques afin d'améliorer la compréhension de l'incidence des politiques budgétaires actuelles sur l'évolution à long terme des finances et des services publics » et de « Publier à une fréquence régulière les analyses de soutenabilité des finances publiques réalisées ».

Dans son commentaire au rapport du VGQ, le ministère des Finances a d'ailleurs souligné que la CFFP produit déjà ce type d'analyse.

Le Vérificateur général du Québec résume bien les avantages ou l'utilité des analyses de soutenabilité.

Il y est écrit que faire une telle analyse permet de [...] *projeter le cadre financier actuel du gouvernement sur une longue période et d'analyser la cohérence entre l'évolution des revenus et des dépenses, afin de déterminer l'évolution du solde budgétaire et de la dette, et ce, en tenant compte des dimensions de la soutenabilité. Ce type d'analyse permet d'illustrer les conséquences à long terme des choix budgétaires d'aujourd'hui et d'appuyer la prise de décision*¹⁷.

La transformation démographique en cours au Québec affecte les finances publiques du côté des revenus et du côté des dépenses.

Au Québec, la population est bel et bien vieillissante, même si l'ampleur de ce vieillissement est de moins grande amplitude qu'on l'anticipait il y a quelques années.

Parmi les variables économiques affectées, on peut noter que du point de vue du marché du travail, même s'il y a eu une progression importante, qu'on pense aux rattrapages et dépassements des taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans (dont les mères de jeunes enfants), en comparaison de l'Ontario, la transformation démographique a et aura tout de même des effets. Il est indéniable que les plus âgées ont des taux d'emploi plus faibles et leur nombre grandissant mène alors à une croissance de l'emploi ralentie atténuant par le fait même la croissance économique. Cette croissance économique moins forte permet donc d'anticiper une croissance moins grande des revenus de l'État.

¹⁴ P.-C. Michaud, L. Lévesque, M. Joanis, J. Brasseur et Q. Winstel, (2023). Plan québécois des infrastructures : comparaison interprovinciale et soutenabilité (2023RP-28, Rapports de projets, CIRANO.) <https://doi.org/10.54932/LXOU3345>

¹⁵ Comité d'experts indépendants (2023), Avis sur la programmation initiale 2023-2025,

<https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/investissements/Documents/rapport-final-CEI-2023.pdf>

¹⁶ Ordre des ingénieurs du Québec (2026) *Agir maintenant pour éviter la f(r)acture de demain.*

¹⁷ Vérificateur général du Québec (2025) *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026. Chapitre 5. Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité.* Novembre.

Plusieurs postes de dépenses sont sensibles à la structure de la population, dont notamment la santé, donc des pressions à la hausse de ce côté.

En bref, les changements démographiques continuent d'exercer une pression importante sur les variables économiques et les finances publiques au Québec, davantage qu'ailleurs au Canada.

La dernière édition août 2023 de l'analyse de soutenabilité des finances publiques du Québec produit par la CFFP et tenant pour acquis un retour à l'équilibre budgétaire en 2027-2028 indiquait que le Québec se situait dans une zone de soutenabilité budgétaire. Depuis, la situation budgétaire du Québec a évolué. Dans ce contexte, **la CFFP est en voie de finaliser l'édition 2026 de l'analyse de soutenabilité; il sera alors possible de déterminer si l'actuel cadre financier permet d'observer, sur un horizon de long terme, la soutenabilité des finances publiques du Québec.**

1.3.4 Environnement

L'environnement est un défi de court, de moyen et de long terme.

À ce titre, il convient de souligner que la dernière année a été marquée de reculs sur cette question. D'abord, du côté fédéral, l'abolition de la tarification du carbone pour les particuliers en est un exemple frappant. Le gouvernement du Québec a quant à lui remplacé la cible de 100 % de véhicules zéro émission neufs en 2035 par 90 % de véhicules électriques et hybrides rechargeables et surtout, annoncé le report de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 2030 à 2035. Or, le Comité consultatif sur les changements climatiques précise qu'il recommandait au contraire de rehausser l'ambition climatique¹⁸.

Ces reculs méritent réflexion.

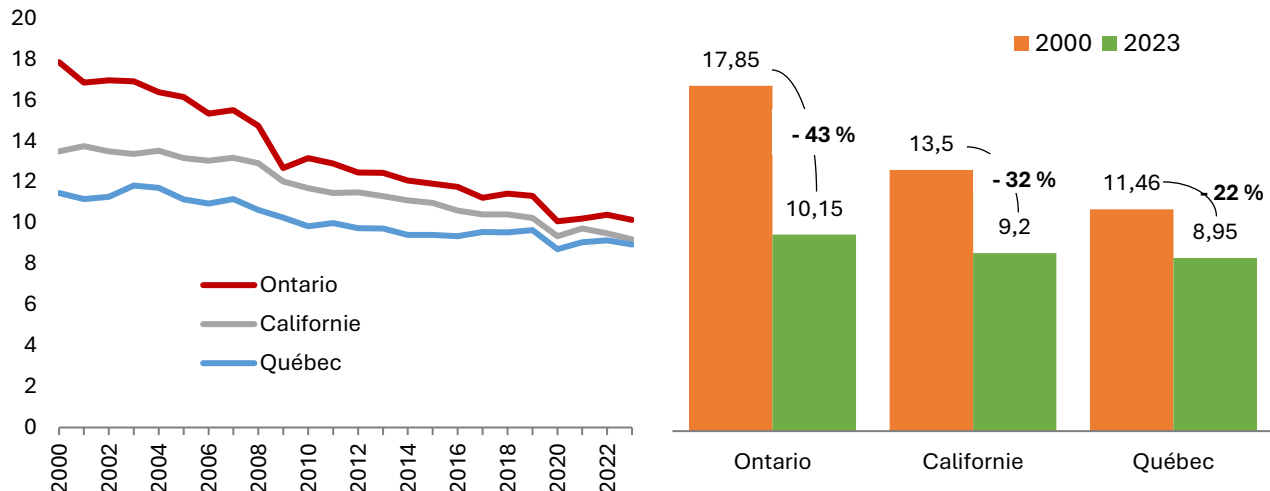
Si un regard historique montre que le Québec s'est distingué grâce à son système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), les orientations récentes ne peuvent que fragiliser les progrès anticipés.

Il est souvent indiqué que le Québec est un bon élève en matière de lutte aux changements climatiques, mais qu'en est-il exactement? La comparaison avec l'Ontario et la Californie quant aux émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant depuis 2000 montre que le Québec a toujours moins pollué et il y a une tendance à la baisse aux trois endroits (graphique gauche de la figure 7). Cependant, lorsqu'on décortique davantage les données, d'autres constats émergent (graphique de droite). L'Ontario a réduit son ratio de GES de 43,1 %, passant de 17,85 tonnes par habitant en 2000 à 10,15 tonnes en 2023. Or, pendant la même période, la quantité de tonnes par habitant passait de 11,46 à 8,95 au Québec, soit une diminution 21,9 %. Il est à noter que sur la même période, les GES émis par habitant en Californie sont passés de 13,5 tonnes à 9,2 tonnes, une réduction de 32 %. Si en 2000, l'Ontario polluait par habitant près de 56 % plus que le Québec, l'écart entre les deux provinces s'est résorbé à environ 13 %¹⁹. Dans le cas de la Californie, la plus grande pollution par habitant est passée de 17,8 % à 2,8 %. Manifestement, certains de nos partenaires réduisent leur GES plus rapidement que nous.

¹⁸ Comité consultatif sur les changements climatiques (2026), *Communiqué : Le report de la cible climatique accroît les risques et les coûts pour le Québec*, 22 janvier. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/le-report-de-la-cible-climatique-accroît-les-risques-et-les-coûts-pour-le-quebec-68120>

¹⁹ Canada, *Inventaire officiel des gaz à effet de serre du Canada*, <https://data-donnees.az.ec.gc.ca/data/substances/monitor/canada-s-official-greenhouse-gas-inventory/A-Secteurs-GIEC?lang=fr>

Figure 7. **Évolution des gaz à effet de serre (GES), Québec, Ontario et Californie, en tonnes par habitant**



Sources : Canada, *Inventaire officiel des gaz à effet de serre du Canada* et California Air Resources board, *California Greenhouse Gas Emissions from 2000 to 2023 : Trends of Emissions and Other Indicators*.

Bien que la majorité des recettes écofiscales au Québec provienne de la taxation de l'énergie (0,9 % du PIB), cette assiette est faiblement mise à contribution lorsque mise en comparaison aux prélèvements moyens au sein des pays de l'OCDE (1,2 % du PIB)²⁰. **En vue d'espérer atteindre ses objectifs, le gouvernement du Québec doit maintenir le SPEDE et prendre en compte les avis du Comité consultatif sur les changements climatiques.** Certes, le gouvernement doit également s'assurer d'une utilisation efficiente du Fonds d'électrification et de changements climatiques en vue d'accroître les retombées positives pour l'environnement, mais surtout, utiliser l'ensemble des prélèvements du SPEDE à cette fin.

L'État, dans sa gestion des fonds publics, permet d'implanter une série de politiques publiques. Celles-ci ont notamment pour objectif de protéger l'environnement, d'améliorer les conditions de vie des individus et leur bien-être, ainsi que de favoriser l'égalité des chances. C'est bien sûr sur le long terme que les bénéfices de telles politiques peuvent être constatés, d'où l'importance d'oser prendre des décisions ayant des retombées à plus long terme et surtout, d'où l'importance de persévérer.

1.4 Autre réflexion : Services de garde éducatifs à l'enfance

Bien que le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE) ne soit toujours pas complété (c'est-à-dire que chaque enfant qui le désire y trouve une place), il est prévu que 99 % de la demande soit comblée d'ici 2027. À ce moment, il est anticipé que 37 % de l'ensemble des places offertes soient en Centre de la petite enfance (CPE)²¹.

²⁰ Michael Robert-Angers, Ariane Gaboury et Lyne Latulippe (2025), *Inventaire des mesures écofiscales au Québec – Édition 2025*, Cahier de recherche 2025-07, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 70 p.

²¹ Ministère de la Famille du Québec (s.d.) *Sommaire des créations nettes du 31 mars 1999 à ce jour et Modèle d'estimation offre-demande pour 2027*.

Depuis leur mise en place, la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance a fait l'objet de nombreuses analyses²². Globalement, celles-ci indiquent que la qualité de services retrouvée en CPE est la plus souvent jugée suffisante parmi les différents types de service de garde en installation, de 79 % en CPE contre 43 % pour les garderies subventionnées et de 41 % pour les garderies non subventionnées. Évidemment, la qualité en CPE a toutefois un coût. Il est estimé que le coût des services reçus en CPE était 20,3 % plus élevé qu'en Garderie subventionnée en 2024-2025.

La Chaire s'est intéressée à l'offre des services de garde éducatifs à l'enfance au Québec dans une étude publiée en 2025²³ et a fait ressortir un certain nombre de constats. De façon générale, la littérature établit qu'un service de qualité et que les effets bénéfiques liés à leur fréquentation n'auraient pas la même importance selon le milieu socio-économique de prévenance de l'enfant, favorisant davantage le développement des enfants vulnérables²⁴. Pourtant, les ménages défavorisés, là où la proportion d'enfants vulnérables est plus importante, fréquentent moins un CPE (31,4 % des enfants de ménages à faible revenu contre 39,6 % dans le cas d'enfants provenant de ménages à revenu élevé).

Devant ce constat, il convient d'améliorer l'accès aux services de garde de qualité en milieu très défavorisé. Malgré les attributs inhérents aux CPE, qui bénéficient particulièrement aux enfants vulnérables, la proportion des places en CPE implantées sur ces territoires n'est pas sensiblement différente de celle des autres types de SGÉE.

Pour répondre avec cohérence aux besoins de développement des enfants, il est souhaitable de prioriser l'égalité des chances pour les enfants vulnérables. Il convient de souligner que parmi les familles défavorisées, l'on retrouve 3,3 fois moins d'enfants vulnérables parmi les utilisateurs de service de garde éducatif et, parmi ces derniers, 2,5 fois moins d'enfants sont susceptibles d'être vulnérables si un CPE a exclusivement été fréquenté par rapport à la fréquentation des autres types de SGÉE²⁵.

Dans un tel contexte et **dans le cadre du Plan d'Action pour compléter le RSGÉE du gouvernement, qui inclut la volonté de convertir des places non subventionnées en places subventionnées, la conversion en CPE ciblée à certains territoires très défavorisés qui montrent déjà un nombre de places en SGÉE suffisant apparaît être une solution pertinente afin d'améliorer l'accès aux CPE dans une perspective d'égalité des chances et d'équité**. Sous certaines hypothèses, la dépense publique associée à une conversion en CPE et non en Garderie subventionnée présente un coût supplémentaire net inférieur à 3 500 \$ par année par enfant. Le tout implique toutefois d'identifier des

²² Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance (2002), *Cadre de référence de l'évaluation de la qualité des services de garde éducatifs au moyen de l'enquête Grandir en qualité*, 24 p., Christa Japel, Richard Tremblay, et Sylvana Côté (2005), « La qualité, ça compte ! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde » *Choix IRPP* 11(4), décembre et Vérificateur général Du Québec (2024), *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024. Chapitre 4 : « Qualité des services de garde à l'enfance »*.

²³ Michaël Robert-Angers, Pierre Fortin et Luc Godbout (2025), *Examen de l'arrimage entre besoins des enfants et offre de services de garde éducatifs au Québec*, Cahier de recherche n° 2025-06, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

²⁴ Isabelle Laurin, Danielle Guay, Michel Fournier, Nathalie Bigras et Anabel Solis (2015), « La fréquentation d'un service éducatif préscolaire : un facteur de protection pour le développement des enfants de familles à faible revenu? » *Revue canadienne de santé publique*, vol. 106, No. 7 (Supplément 2).

²⁵ Institut national de santé publique du Québec (2016), *Analyse contextualisée sur le développement des enfants à la maternelle*.

mécanismes de conversions qui seraient mutuellement avantageux pour les propriétaires des Garderies non subventionnées cédants et le ministère de la Famille.

2. RÉFLEXIONS À L'ÉGARD DE LA FISCALITÉ

La présente section vise cette fois à rappeler des options de politique ou des réflexions de nature fiscale émanant d'analyse de la dernière année.

2.1 Pouvoir d'achat

L'inflation plus importante, particulièrement de 2021 à 2023, a amené les gouvernements à intervenir ponctuellement pour préserver le pouvoir d'achat des ménages. Plus récemment, l'amélioration générale du pouvoir d'achat au Québec a été mise de l'avant par le gouvernement du Québec.

Outre les mesures ponctuelles en 2021 et 2022, les gouvernements ont posé des gestes fiscaux pour augmenter le revenu disponible des ménages ou de certains groupes de ménage. On peut citer :

- 2022 : Bonification du soutien aux aînés du Québec, maximum de 400 \$ à 2 000 \$ par aîné de 70 ans et plus ;
- 2023 : Réduction de l'impôt sur le revenu du Québec (baisse de 1 point de pourcentage des deux premiers taux du barème) ;
- 2025 : Réduction de l'impôt sur le revenu du fédéral (baisse de 1 point de pourcentage du premier taux du barème à compter du 1^{er} juillet 2025) ;
- 2026 : Réduction du taux de cotisations du RRQ (régime de base) et du RQAP ;
- 2026 : Versement d'un supplément unique aux bénéficiaires du crédit de la TPS annoncé en janvier et Allocation canadienne pour l'épicerie et les besoins essentiels qui remplacera le crédit pour la TPS à compter de juillet 2026, et dont le montant sera bonifié de 25 %, par rapport au montant prévu initialement, pendant 5 ans.

Compte tenu de tout ça et même s'il est vrai de dire les prix ne redescendront pas, il convient de souligner que le taux d'inflation a retrouvé une croissance dans la fourchette cible, l'indice des prix à la consommation (IPC) au Québec a été de 2,3 % en 2024 et de 2,5 % en 2025. Le ministère des Finances projette dans sa mise à jour économique de l'automne 2025 une inflation de 2,1 % pour l'année 2026.

À ce stade-ci, il faut se rappeler que les revenus privés ont généralement augmenté et que l'indexation du système d'impôt et de transferts joue son rôle.

Considérant l'annonce du gouvernement fédéral de bonifier les versements du crédit de TPS pour l'année en cours, et de bonifier ce crédit, renommé Allocation canadienne pour l'épicerie et les besoins essentiels, de 25 % pour les 5 prochaines années et compte tenu du contexte budgétaire québécois plus difficile, il n'apparaît pas nécessaire d'en faire davantage en vue de remettre de l'argent dans les poches des ménages.

2.2 Incitation au travail

Il a maintes fois été démontré que l'accumulation de mesures fiscales et sociofiscales, tant fédérales que du Québec, peuvent, dans certaines zones de revenus, entraîner des taux marginaux effectifs d'imposition (TEMI) très élevés quand le revenu augmente. En effet, les mesures sociofiscales, visant à soutenir les ménages pour diverses raisons, sont alors réduites en même temps que les cotisations sociales et les impôts sur le revenu augmentent. Cette combinaison peut alors avoir des effets négatifs sur l'incitation au travail.

2.2.1 Bouclier fiscal

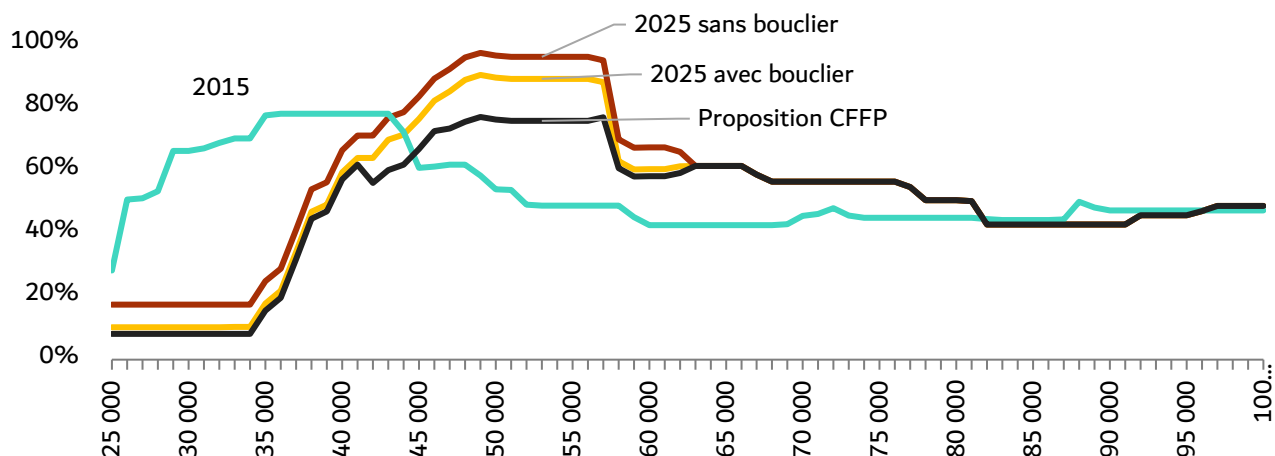
Le bouclier fiscal, qui compensait une partie des pertes de la prime au travail et du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde, contribuait à atténuer l'effet désincitatif en abaissant le TEMI. La figure 8 trace, à titre illustratif, le TEMI d'un couple avec deux revenus (répartis 60 %-40 %) et avec deux enfants (sans frais de garde). On peut y voir l'effet du bouclier fiscal en comparant la courbe « 2025 avec bouclier » et la courbe « 2025 sans bouclier ».

Or, il a été annoncé au Budget 2025-2026 que le bouclier fiscal est aboli à compter du 1^{er} janvier 2026. Il y est précisé que « le bouclier fiscal est une mesure complexe et peu connue, ce qui diminue son effet sur l'incitation au travail. De plus, l'effet est limité à seulement deux mesures, soit les primes au travail et le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. »²⁶

Or, dans une des analyses réalisées dans le cadre de l'examen des dépenses fiscales de 2024²⁷, la CFFP a plutôt proposé de bonifier le bouclier fiscal, et ce, bien qu'elle reconnût que cette mesure fiscale semble mal connue ou mal comprise et qu'un effort de pédagogie doit être entrepris pour que son potentiel d'effet incitatif au travail puisse être réalisé. La bonification proposée consistait à ajouter la cotisation au régime d'assurance médicaments du Québec comme composante et de hausser le taux du bouclier de 75 % à 100 %. La figure 8 trace la courbe qui aurait découlé de l'application de la Proposition CFFP. Sur cette base, le TEMI était significativement réduit. (max de 89,7 % à 77,2 %).

Enfin, il faut souligner que bien que la problématique des TEMI élevés soit bien connue, ces derniers ont augmenté en 10 ans.

Figure 8. TEMI pour un couple avec deux enfants, 2025



Sur la base des TEMI élevés dans une zone bien précise, le gouvernement devrait reconsidérer l'abolition du bouclier fiscal et en présenter une version 2.0 bonifiée. Cet élément pourrait être financé par l'application de réductions de certaines dépenses fiscales proposées lors de l'examen des dépenses fiscales.

²⁶ Ministère des Finances du Québec (2025), *Budget 2025-2026. Plan budgétaire*, p. D.35.

²⁷ Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2024), « Regard sur des mesures sociofiscales du Québec visant l'incitation au travail », *Regard CFFP no 2024-12*, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, p. 12 et suivantes.

2.2.2 Fiscalité et incitation au travail des personnes ayant un handicap

L'effet de mesures réservées aux personnes handicapées sur l'incitation au travail des personnes handicapées à faible revenu a été analysé en 2025²⁸. Pour une rare fois, une modélisation par cas types a été exposée pour les personnes handicapées. La question principale était de déterminer si les mesures spécifiques pour les personnes handicapées pouvaient nuire à l'emploi.

Or, une conclusion importante tirée de l'analyse est que l'enjeu de l'incitation au travail n'apparaît pas plus important et surtout, ce ne sont généralement pas les mesures pour handicap qui ont un effet désincitatif. Ainsi, les zones de revenus où les indicateurs d'incitation au travail sont problématiques le sont tout autant pour des ménages aux mêmes niveaux de revenus, mais sans handicap.

Cependant, **des propositions d'amélioration sont exposées, qui permettraient notamment de réduire en partie certains aspects moins incitatifs, notamment par l'amélioration de la coordination entre les mesures d'incitation au travail (Allocation canadienne pour les travailleurs et son supplément pour personnes handicapées et, au Québec, Prime au travail adaptée) et les programmes québécois d'assistance sociale (aide sociale et solidarité sociale).**

2.2.3 Supplément aux revenus de travail de 25 % (aide sociale ou solidarité sociale)

Le Budget 2024-2025 a introduit un supplément de 10 % sur le revenu de travail des prestataires des programmes d'aide sociale et de solidarité sociale. Ce supplément devait alors correspondre à 10 % des revenus de travail net qui excèdent les revenus de travail permis aux fins du calcul de la prestation (200 \$ par mois pour une personne seule et 300 \$ par mois pour un couple)²⁹.

La Mise à jour économique 2024 a annoncé une bonification de ce supplément, le faisant passer de 10 % à 25 % pour les prestataires de l'aide sociale et de la solidarité sociale, le supplément maximal passant alors de 995 \$ à 2 487 \$ pour une personne seule bénéficiant de l'aide sociale.³⁰

Comme indiqué dans les documents budgétaires, ce programme vise à renforcer la sécurité financière de ceux qui en bénéficient et à contribuer à augmenter l'incitation à travailler.

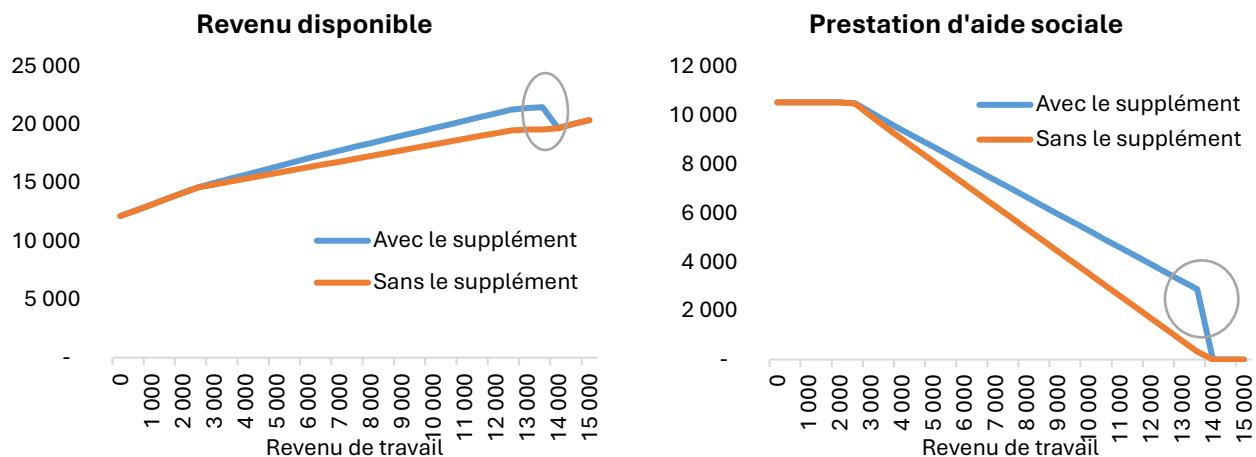
Or, s'il est vrai que le revenu est haussé dans la phase où le supplément agit (écart entre la ligne orange et bleu dans les graphiques), et aussi possiblement l'incitation au travail, le fait qu'il s'applique uniquement dans la zone de réduction de l'aide sociale, calculé sans tenir compte du supplément, amène aussi une problématique de TEMI élevé dans une très courte zone (zone encadrée dans les graphiques de la figure 9).

²⁸ Luc Godbout et coll. (2025), « Fiscalité et incitation au travail des personnes ayant un handicap », *Regard CFFP* no 2025-10, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 38 p.

²⁹ Ministère des Finances du Québec (2024), *Budget 2024-2025. Plan budgétaire*, Mars, p. B.13.

³⁰ Ministère des Finances du Québec (2024), *Le Point sur la situation économique et financière. Automne 2024*, Mars, p. C.31.

Figure 9. **Revenu disponible et prestation d'aide sociale d'une personne seule, selon le revenu de travail, 2025, en dollars**



Dans les graphiques, on peut constater la chute rapide du revenu disponible (-1810 \$) ou de la prestation d'aide sociale (-2 886 \$) quand le revenu de travail passe de 13 500 \$ à 14 000 \$ (+500 \$). Le point de bascule est dans les faits lors du passage d'un revenu de travail de 13 861 \$ (aide sociale incluant le supplément de 2 637 \$) à un revenu de travail de 13 862 \$ (aide sociale de zéro). Un revenu de travail de ce niveau correspond à un travail d'un peu plus de 16 heures-semaine au salaire minimum.

Il y aurait lieu de réfléchir à atténuer l'élimination du supplément aux revenus de travail pour les prestataires d'aide sociale et de solidarité sociale.

2.2.4 Régime des rentes du Québec

Le Régime des rentes du Québec a été récemment réformé. En plus de l'ajout d'un régime supplémentaire, les changements suivants ont été apportés à compter du 1^{er} janvier 2024 :

- Hausse de l'âge maximal pour débiter la rente du RRQ à 72 ans,
- Cotisation facultative pour les cotisants de 65 ans et plus qui sont bénéficiaires de la rente,
- Fin de l'obligation de cotiser après 72 ans,
- Ajout d'une protection afin que les gains de travail d'une personne qui reporte sa rente après 65 ans ne puissent réduire la moyenne de gains carrière.

Ces changements ont offert davantage de flexibilité pour les bénéficiaires, en distinguant le moment et la manière dont ils prennent leur retraite du moment où ils choisissent de débiter leur rente du RRQ.

Deux autres améliorations pourraient être envisagées, toutes deux pouvant aussi avoir un effet positif sur l'incitation au travail.

- **Offrir le choix de ne plus cotiser à l'ensemble des travailleurs de 65 ans et plus, bénéficiaires ou non d'une rente du RRQ.** C'est d'ailleurs la promesse qui avait été faite lors des élections 2022³¹. Cet ajustement en est un de flexibilité permettant de demeurer sur le marché du travail en évitant de « forcer » des travailleurs de 65 ans et plus à renoncer à la possibilité de reporter le moment du début de leur rente s'ils veulent avoir la possibilité de ne plus cotiser.

³¹ La promesse inscrite à la plateforme électorale de la Coalition Avenir Québec était formulée ainsi : La cotisation au Régime de rentes du Québec sera rendue optionnelle pour tous les salariés âgés de 65 ans et plus.

- **Hausser l'âge maximal pour débiter la rente du RRQ, en la faisant passer de 72 ans à 75 ans.** Cette modification offrirait encore plus de flexibilité aux retraités, tout en permettant aux travailleurs de planifier des revenus à la retraite viagers plus élevés, indexés et prévisibles.

2.3.5 Fonds de travailleurs

Un contribuable n'a actuellement pas droit au crédit d'impôt relatif à un fonds de travailleurs s'il est à la retraite ou en préretraite ou s'il est âgé de 65 ans. **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.**

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. Une option consisterait à 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.

2.3 Impôts des sociétés

La section reprend deux mesures analysées dans le cadre de l'analyse des dépenses fiscales pour lesquelles des **options de politique sont mises de l'avant ici concernant la Déduction pour petite entreprise (DPE) et la question de l'impôt minimum des sociétés.**

2.3.1 Déduction pour petites entreprises

Dans le cas de la **DPE**, des problèmes inhérents à cette mesure ont été relevés par quelques analyses du régime d'imposition canadien et par l'OCDE. Ceux-ci s'ajoutent au fait que 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.

La proposition est alors d'envisager une réforme de la DPE qui permet de dégager des disponibilités budgétaires.

Plus précisément, la proposition vise à amoindrir la distorsion fiscale créée par le seuil du plafond des affaires en réduisant linéairement la DPE, comme on le fait actuellement pour différents paramètres, par exemple, le capital versé, les revenus de placements ou les heures rémunérées.

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, pour atteindre 0 % lorsque le revenu imposable atteindrait 500 000 \$. Les petites entreprises dont le revenu imposable surpasse le plafond des affaires ne bénéficieraient plus de la DPE.

L'économie pour le gouvernement est estimée à terme à environ 400 millions \$. Une fois que l'équilibre budgétaire serait retrouvé ou corolairement au plan de retour à l'équilibre budgétaire, la disponibilité budgétaire pourrait permettre de mettre en place un plan de réduction du taux d'imposition général des

sociétés. Cette réduction de taux entraînerait assurément un effet favorable sur la croissance économique. Plusieurs études soulignent en effet qu'une réduction du taux d'imposition général des sociétés est un vecteur d'accroissement du PIB par habitant. Une estimation rapide donne un ordre de grandeur de 75 millions \$ au coût d'une baisse de 0,1 point de pourcentage du taux général des sociétés. Si les recettes du réaménagement de la DPE étaient entièrement réallouées à une réduction du taux d'imposition général des sociétés, le taux pourrait être réduit d'environ un demi-point, permettant son passage de 11,5 % à 11 %, entraînant sur alors un effet bénéfique sur le potentiel économique du Québec, tout en contribuant à la création de richesse collective.

2.3.2 Impôt minimum

Toujours touchant les sociétés, on peut se questionner sur l'opportunité d'implanter ou non **un impôt minimum des sociétés**. En effet, l'utilisation d'un impôt minimum des sociétés par l'Ontario peut inciter à présumer que le Québec dispose d'un espace d'imposition qui pourrait être utilisé au besoin sans pour autant nuire à la compétitivité de son régime fiscal face à celui de l'Ontario. Des analyses basées sur des données granulaires pourront permettre de statuer sur l'opportunité de mettre en place un tel prélèvement.

Il faut bien comprendre cependant que l'implantation potentielle d'un impôt minimum des sociétés au Québec viendrait réduire les revenus tirés de l'impôt complémentaire versés au gouvernement fédéral à la suite de l'implantation des règles de l'impôt minimum mondial. Pour l'instant, bien que le fédéral et les provinces se partagent le champ d'imposition de l'impôt des sociétés, le fédéral perçoit l'entièreté des recettes générées par l'application de cet impôt minimum mondial. Le Québec doit prioritairement s'assurer d'obtenir une part de l'impôt complémentaire payé par les sociétés et établissements québécois membres des groupes de sociétés multinationales assujettis à ce prélèvement³².

2.4 Écart fiscal de conformité

L'écart fiscal est un concept qui cherche à estimer la différence entre ce qui serait payé si les obligations de chacun étaient pleinement respectées et les prélèvements fiscaux effectivement perçus. Ainsi, l'écart fiscal de conformité résulte principalement de l'inobservation des obligations des contribuables et constitue un indicateur de l'efficacité à récolter les impôts et taxes dus, mais aussi de la fraude et de l'évasion fiscale. Il est pertinent de procéder à une mesure régulière de l'écart fiscal.

Le résultat d'une telle estimation permet d'identifier des avenues en vue d'optimiser les efforts de conformité des autorités et inspirer la confiance du public envers le régime fiscal.

La CFFP publiera prochainement une telle analyse concernant la TVQ au Québec, car malgré la pertinence de la mesure de l'écart fiscal, cette information n'est pas diffusée de façon systématique par le gouvernement du Québec. Précisons que pour des chercheurs, procéder à cette mesure présente des défis, notamment parce que cela nécessite l'obtention de données administratives qui ne sont pas rendues publiques.

³² Lyne Latulippe, Michael Robert-Angers, Christine Ally et Julie S. GOSELIN (2025), « Impôt minimum pour les sociétés du Québec – Analyse d'opportunité », *Regard CFFP* n° 2025-06, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 20 p.

Pourquoi avoir choisi de cibler la TVQ ? Dans le régime d'imposition du Québec, la TVQ constitue le prélèvement qui génère l'écart fiscal le plus important en termes de dollars³³.

- Sur la base d'une modélisation de la Chaire³⁴, il est estimé que sur la période 2014-2023, l'assiette fiscale de la TVQ, exprimée en dollars constants, a connu une progression de l'ordre de 25 %.
- Statistique Canada estime que l'économie clandestine, exprimée en pourcentage du PIB officiel, fut en recul au cours de la période, mais que celle-ci serait davantage présente en matière de construction résidentielle³⁵.
- Les recettes de TVQ présentées aux comptes économiques pour la même période et ajustées pour tenir compte de l'inflation ont connu une hausse similaire à celle de l'assiette de la TVQ (26,6 %). Sur la base de la comparaison de l'assiette fiscale de la TVQ aux recettes, l'écart fiscal serait donc demeuré stable sur cette période.

La composition de l'assiette fiscale de la TVQ s'est toutefois modifiée entre 2014 et 2023. Les estimations de la Chaire indiquent que la part relative des dépenses taxables courantes des ménages est notamment en contraction au profit des investissements en construction résidentielle. Ceci semble valider la pertinence du renforcement des activités de contrôle déployées vers le secteur de la construction résidentielle, un secteur en croissance, tant en matière d'économie clandestine que d'activités formelles³⁶.

Les estimations de la Chaire feront état de la stabilité de l'écart fiscal brut exprimé en proportion des recettes fiscales entre 2014 et 2023 et, qu'au-delà de la perception d'un certain seuil de revenus potentiels de la TVQ³⁷, des actions doivent être déployées par Revenu Québec pour s'assurer de collecter l'ensemble de la TVQ qui découlerait du plein respect des obligations des contribuables. Or, au cours de la même période, le personnel du secteur « contrôle fiscal » est passé de 3 944 équivalents temps complet à 3 230. Bien sûr, cet indicateur est imparfait considérant que l'écart fiscal visant les autres types de prélèvements n'ait pas fait l'objet d'une analyse, mais il témoigne peut-être que des efforts accrus devraient être mis de ce côté³⁸.

Dans ce contexte où des écarts à résorber apparaissent au plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement, **le soutien des activités d'observation et de recouvrement de Revenu Québec en vue de l'atteinte des cibles de récupération ambitieuses contenues à son plan stratégique doit demeurer prioritaire**³⁹. Ce constat est d'autant plus pertinent lorsqu'on reconnaît que les pertes fiscales demeurent élevées dans certains secteurs⁴⁰.

Il semble couler de source qu'une mesure régulière de l'écart fiscal de conformité doit orienter le dosage des efforts en matière de contrôle fiscal.

³³ Ministère des Finances du Québec (2022), *Budget 2022-2023, Renseignements additionnels*, 22 mars, p. B.6.

³⁴ Frédéric Bossé avec la collaboration de Luc Godbout et Michaël Robert-Angers (à paraître), *Écart fiscal du Québec en matière de TPS et de TVQ – Méthodologie exploratoire et estimations préliminaires*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke.

³⁵ Statistique Canada, *Tableau 36-10-0682-01*.

³⁶ Ministère des Finances du Québec (2022), *Budget 2022-2023, Renseignements additionnels*, 22 mars, p. B.8.

³⁷ Estimation en cours de réalisation.

³⁸ Revenu Québec (2015), *Rapport de gestion 2014-2015*, p. 43 et Revenu Québec (2024), *Rapport de gestion 2023-2024*, p.29.

³⁹ Revenu Québec (s.d.), *Plan stratégique 2023-2027*, Objectif 3.2.

⁴⁰ Revenu Québec (2024), *Rapport de gestion 2023-2024*, p.43.

2.5 Écofiscalité

Le plus récent *Inventaire des mesures écofiscales au Québec*⁴¹ souligne que malgré la diversité des mesures mises en place, l'écofiscalité demeure peu exploitée au Québec. Le contexte nord-américain, où on voit que les prélèvements écofiscaux des autres provinces canadiennes sont abaissés tandis que le niveau de ces prélèvements est déjà bas aux États-Unis, complique son rehaussement au Québec.

Or, il faudrait plutôt éviter d'abaisser le prix de la pollution. Il est possible de le faire tout en limitant l'impact négatif des prélèvements sur le revenu disponible des ménages défavorisés et en effectuant une gestion rigoureuse des fonds prélevés.

L'Édition 2025 de l'*Inventaire* fait également une incursion dans l'analyse de l'écofiscalité municipale au Québec⁴². On y apprend notamment que les mesures écofiscales recensées les plus importantes en 2023 présentent la caractéristique commune de bénéficier d'un encadrement légal qui émane du gouvernement du Québec. Ces prélèvements s'inscrivent dans une approche centralisée de l'écofiscalité municipale (Lois du Québec : droits municipaux relatifs à l'exploitation d'une carrière, surtaxe sur les carburants et contribution des automobilistes au transport en commun ; Stratégie québécoise : gestion responsable de l'eau potable par les municipalités, et son éventuelle facturation).

Néanmoins, plusieurs mesures écofiscales développées de façon autonome par les municipalités ont été implantées ou sont en déploiement. Ce type de mesure devrait par conséquent prendre de l'importance, mais, malgré leur pertinence, demeure d'une ampleur relativement limitée. Bien que les municipalités disposent d'outils pour les implanter, leurs coûts administratifs peuvent constituer un frein important à leur utilisation. Dans cette perspective, **l'examen des efforts à consacrer par les municipalités à leur conception, à leur mise en place (incluant leur communication à la population) et à leur suivi, constitue un sujet d'intérêt pour le développement de l'écofiscalité municipale.**

Bien que ce soit à contrecourant, il est aussi utile de rappeler relativement à l'écofiscalité, qu'il y a de nombreux arguments qui militent pour une hausse de la taxe sur les carburants⁴³. Il faut convenir de son utilité pour le financement du Fonds dédié au financement des réseaux de transport terrestre (FORT) et pour son rôle de « prix à la pollution ». Or, Le nombre de véhicules augmente, les routes se détériorent, et les revenus de la taxe sur l'essence diminuent, rendant le FORT déficitaire. L'électrification du parc automobile accentue cette tendance. Ce déséquilibre rompt le principe d'utilisateur-payeur, obligeant l'État à puiser dans le fonds consolidé pour financer les infrastructures routières soustrayant autant aux autres missions. Évidemment, la taxe sur les carburants doit être maintenue et minimalement indexée à l'inflation.

Enfin, par rapport aux outils de financement des routes, et pour s'assurer d'un équilibre entre les recettes provenant du droit d'accès au réseau routier et celles liées à son utilisation effective, la mise en place d'une tarification kilométrique apparaît comme une solution appropriée. En outre, ce modèle peut permettre une tarification variable selon l'heure pour réduire la congestion, et selon les régions

⁴¹ Michael Robert-Angers, Ariane Gaboury et Lyne Latulippe (2025), *Inventaire des mesures écofiscales au Québec – Édition 2025*, Cahier de recherche 2025-07, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 70 p.

⁴² *Id.*, Encadré 11- Ampleur de l'écofiscalité municipale au Québec.

⁴³ Luc Godbout et Michael Robert-Angers (2025), « Revue sommaire : dix arguments militant pour une hausse de la taxe sur les carburants », *Regard CFFP* n° 2025-04, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 19 p.

pour mieux refléter les réalités territoriales. Cette solution est toutefois complexe à mettre en place et sa réalisation pourrait prendre plusieurs années. **Le gouvernement du Québec devrait se préparer et prévoir les étapes à l'implantation d'une taxe kilométrique pour notamment pallier la baisse du rendement de la taxe sur l'essence**⁴⁴.

2.6 Revenus du gouvernement

Il est vrai que mesuré en pourcentage du PIB, le poids des recettes fiscales collectées au Québec par l'ensemble des administrations publiques a légèrement augmenté depuis 2005. Notons toutefois que la composition a aussi été légèrement revue.

Si considérer l'écofiscalité, déjà discutée, a des vertus, il est également possible d'envisager d'autres avenues comme les cotisations sociales ou la tarification.

2.6.1 Cotisations sociales

En vue de financer les services publics, notamment de nouvelles initiatives, il faut s'interroger sur la manière de financer certains services publics. Parfois, un financement par une cotisation sociale dédiée permet d'y arriver. L'histoire québécoise en offre des exemples : on souhaitait une meilleure couverture de la parentalité : introduction du Régime québécois d'assurance parentale; un consensus émerge pour mieux préparer la retraite : instauration du régime supplémentaire au RRQ. La cotisation sociale n'a pas nécessairement à être limitée aux travailleurs, elle peut également viser l'ensemble de la population comme l'assurance-médicament.

Or, comparativement à d'autres pays de l'OCDE, le Québec recourt peu aux cotisations sociales (lorsqu'on considère les cotisations sociales prélevées par l'ensemble des administrations au Québec, il se situe au 23^e rang sur 32 parmi les économies avancées), préférant l'imposition des revenus, où il trône parmi les plus grands utilisateurs (3^e rang sur 32)⁴⁵.

Évidemment, cela ne peut s'appliquer mur-à-mur, mais chaque proposition de bonification de services publics devrait s'accompagner d'une réflexion : un financement par cotisation sociale est-il une avenue à explorer pour favoriser son acceptabilité sociale ? Ce type de cotisation pourrait alors être calculée sur diverses bases, par exemples le salaire ou le revenu net.

2.6.2 La tarification en général

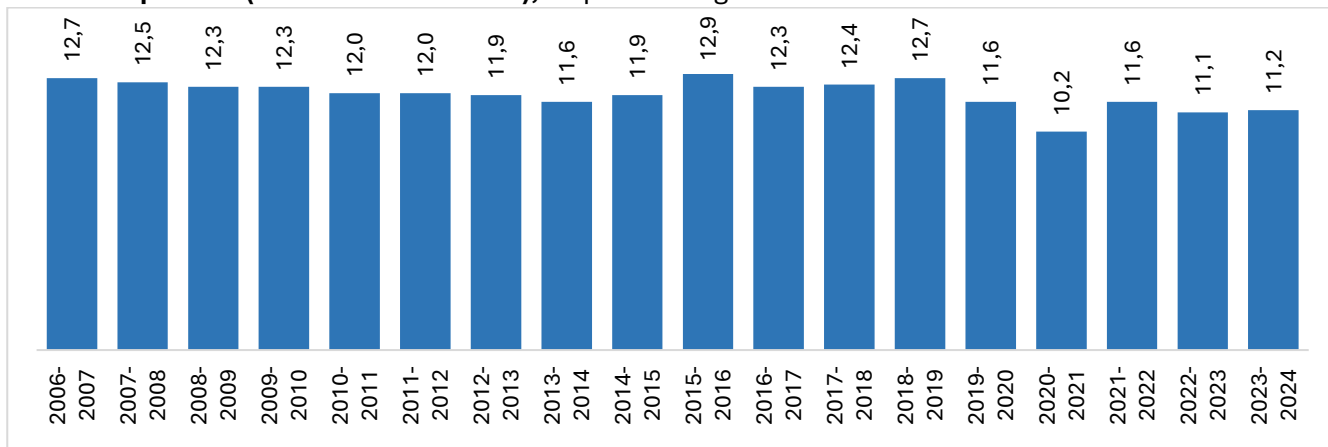
Du côté d'un recours accru à la tarification pour financer les services publics, rappelons le principe de base : la tarification est un mode de financement visant à faire l'adéquation totale ou partielle entre le coût d'un bien ou d'un service utilisé et celui qui en retire un avantage direct. Le tarif est un prix demandé aux utilisateurs d'un bien ou d'un service ; c'est l'application du principe de « l'utilisateur-payeur ».

⁴⁴ Jean-Philippe Meloche, Michaël Robert-Angers et Luc Godbout (2025), « En route vers une taxe kilométrique ? », *Regard CFFP* n° 2025-13, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 16 p.

⁴⁵ Collectif sous la direction de Tommy Gagné-Dubé et Suzie St-Cerny (2026), *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2026*, Cahier de recherche 2026-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 132 p

Or, selon les données les plus récentes, les revenus tirés de la tarification représenteraient l'équivalent de 11,2 % de l'ensemble des services publics (tarifés et non tarifés)⁴⁶ comparativement à 12,7 % en 2006-2007. Entre ces deux années, le maximum atteint a été de 12,9 % en 2015-2016.

Figure 10. **Proportion des revenus de tarification en fonction du coût de l'ensemble des services publics (tarifés et non tarifés), en pourcentage**



Source : Ministère des Finances du Québec (diverses années) [Rapport sur le financement des services publics](#).

2.6.3 La tarification spécifique de l'électricité

Depuis la Révolution tranquille, Hydro-Québec est une fierté nationale et un moteur de développement économique. Pourtant, en choisissant de nous vendre à nous-mêmes l'hydroélectricité « à rabais », sous prétexte qu'elle nous appartient, nous gaspillons une source stable de financement public.

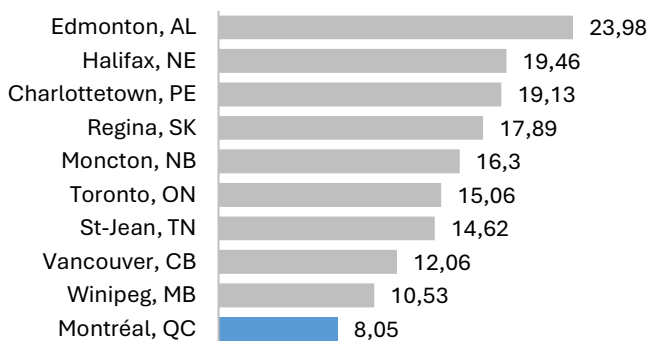
À rabais? En 2024, le kWh coûte beaucoup plus cher ailleurs. À ce titre, les ménages Québécois bénéficient des plus faibles tarifs au Canada. Et si le tarif est près du double à Toronto et 3 fois plus élevé à Edmonton, ce serait encore plus élevé à l'international, par exemple c'est 7,2 fois élevé à New York et encore davantage en Europe.

Quelles sont les conséquences de ces bas tarifs? Elles sont de deux natures.

Premièrement, ces tarifs ont pour effet qu'Hydro-Québec verse un dividende plus faible au gouvernement. Celui-ci dividende doit être compensé par des revenus d'autres sources, ce qui affecte à la hausse le poids de la fiscalité. Deuxièmement, les bas tarifs incitent à la surconsommation.

Le Québec bénéficierait de l'application d'une tarification plus intelligente, dynamique ou ciblant la surconsommation. En évitant le maintien d'un tarif artificiellement trop bas pour le secteur résidentiel, il serait possible de mieux utiliser la ressource, de réduire la pression sur la demande nécessitant de

Figure 11. **Prix moyen pour la clientèle résidentielle, 2024, en cents par kWh**



Source : Hydro-Québec (2024), Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines.

⁴⁶ Ministère des Finances du Québec (2025) *Rapport sur le financement des services publics – 2023-2024*.

nouvelles infrastructures, tout en offrant la possibilité d'alléger la fiscalité et de mieux financer notre État-providence.

2.6.4 Les revenus

Le gouvernement doit considérer la possibilité d'agir aux revenus, notamment pour contribuer à combler le déficit structurel. En outre, si l'État québécois veut à la fois être en mesure de réparer les infrastructures, d'en implanter au besoin de nouvelles, de maintenir le financement des programmes publics en quantité et en qualité, il faudra bien identifier des sources de financement. Or, c'est sans doute là tout le nœud gordien des finances publiques du Québec, où trouver des sources de revenus supplémentaires pour réaliser certains objectifs prioritaires, sans nuire aux développements socio-économiques.

POUR CONCLURE : GARDER LE CAP

Encore cette année, le ministre des Finances doit conjuguer avec le fait que la Loi sur l'équilibre budgétaire l'oblige à retrouver l'équilibre au plus tard en 2029-2030 alors que son plan pour y arriver contient toujours des écarts à résorber représentant des efforts additionnels non encore identifiés. Le plan s'appuie également sur une réduction du poids des dépenses qui fait en sorte que leur taux de croissance prévu d'ici 2029-2030 est très faible. Le tout dans un contexte où les incertitudes économiques demeurent bien présentes.

Devant la présence d'écarts à résorber, de déficits structurels et de besoins en croissance tant en matière de déficits de maintien des actifs, de changements climatiques que pour le secteur de la santé, le gouvernement doit malgré tout garder le cap. Le prochain Budget, qui servira d'assise au rapport préélectoral, doit essentiellement cibler deux choses ; identifier les moyens d'éliminer les écarts à résorber et éviter d'aggraver le déficit budgétaire, au sens de la Loi, par de nouvelles initiatives. S'il y a de nouvelles initiatives, celles-ci doivent être accompagnées d'un engagement clair quant à leur financement. Malgré la difficulté inhérente à l'exercice, à la veille de la campagne électorale, ce message doit rejoindre non seulement le gouvernement, mais l'ensemble des partis politiques.

La situation budgétaire à rétablir nécessite aussi de choisir les interventions à faire ; on souhaite renforcer le système des CPE ? Allons-y en agissant là où les bénéfices pour les enfants sont les plus grands selon les recherches probantes. L'inflation a affecté le pouvoir d'achat ? Des gestes déjà posés agissent et le gouvernement fédéral a ajouté des aides ciblées. Au total, le soutien est déjà bien présent.

Le présent mémoire a mis de l'avant l'importance de la planification à long terme. La réussite du FARR est éloquente à cet égard et doit inspirer. Planifier à long terme, c'est notamment :

- Comprendre les tendances de nos choix en diffusant des analyses de soutenabilité de long terme des finances publiques;
- Penser aux générations futures en allouant les versements requis au Fonds des générations pour une gestion rigoureuse de la dette;
- Établir un plan des infrastructures cohérents misant davantage sur la remise en état de celles existantes que le développement de nouvelles;
- Maintenir nos objectifs en matière de changements climatiques en posant les gestes requis pour y arriver.

L'exercice budgétaire reste toujours un exercice complexe qui dépasse de loin la simple comptabilité. Le prochain budget ne fait pas exception et des vents contraires, économiques et électoralistes, ne doivent pas empêcher le ministre des Finances de garder le cap.

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 statistique⁴⁷. 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 période⁴⁸.

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 à l'efficacité horaire du travail, au taux d'emploi et aux heures travaillées leur composante tendancielle. La valeur réelle du stock de capital est utilisée jusqu'en 2024, puisque celle-ci « reflète sa contribution potentielle maximale à l'activité économique »⁴⁹. Les données réelles sont également utilisées pour la population en âge de travailler. Pour la période 1981-2024, 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 (K) utilisée dans le processus de production. En utilisant la valeur réelle du stock de capital sans ajustement ou filtrage, on considère implicitement que la valeur observée de K reflète sa contribution potentielle à la production. Si le stock de capital est sous-utilisé, cela se répercute plutôt sur la valeur de l'efficacité du travail.

⁴⁷ L'approche de l'OCDE (Chaloux et 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

Tendance de l'efficacité horaire du travail

La composante tendancielle de l'efficacité horaire du travail (\widehat{EFF}) est obtenue en appliquant un filtre Hodrick-Prescott (HP)⁵⁰ à la variable corrigée de ses variations cycliques, suivant l'approche développée par l'OCDE⁵¹. L'efficacité du travail est calculée à partir de l'équation (1). Plus précisément, l'équation suivante est estimée:

$$EFF = \frac{1}{ET \times HR} \times \left(\frac{Y}{K^{1-\alpha}} \right)^{\frac{1}{\alpha}} \quad (4)$$

La valeur tendancielle de l'efficacité du travail est obtenue en utilisant la méthodologie proposée par Turner et coll.⁵², qui exploite la corrélation entre l'efficacité de la main-d'œuvre et des indicateurs conjoncturels externes afin d'ajuster cycliquement l'efficacité de la main-d'œuvre avant d'appliquer le filtre HP. Selon Chalaux et Guillemette, cet ajustement amoindrit les effets d'éventuelles révisions de données et se révèle « particulièrement important autour des points de retournement du cycle économique »⁵³.

Deux indicateurs conjoncturels sont utilisés, soient l'écart d'investissement et l'écart de capacité d'utilisation. L'écart d'investissement (INV_GAP) correspond à la différence entre la part de l'investissement non résidentiel dans le PIB et sa moyenne mobile sur 10 ans. L'écart de capacité d'utilisation (CAP_GAP) est défini comme la différence entre le pourcentage de l'utilisation des capacités industrielles et la moyenne sur l'ensemble de la période. Les données sur la capacité d'utilisation n'étant pas disponibles pour les provinces, nous avons utilisé les données canadiennes pour le Québec.

L'écart de l'efficacité du travail est défini comme la différence entre le logarithme de l'efficacité horaire du travail et sa valeur tendancielle « naïve »⁵⁴ extraite avec un filtre HP :

$$EFF_GAP_t = \log EFF_t - hp(\log EFF)_t \quad (5)$$

Ensuite, un modèle de régression est estimé, où l'écart de l'efficacité du travail à l'année t est expliqué par sa valeur de l'année précédente ainsi que par les valeurs contemporaines et passées des écarts de capacité de production et d'investissement :

$$EFF_GAP_t = c + \alpha \times EFF_gap_{t-1} + \sum_{j=0}^{k \leq 2} (\beta_{1,j} CAP_GAP_{t-j} + \beta_{2,j} INV_GAP_{t-j}) + \varepsilon_t \quad (6)$$

Les variables explicatives dont les coefficients sont significatifs sont conservées pour calculer $\gamma_{1,n}$ et $\gamma_{2,n}$, les « fonctions de réponses impulsionnelles » de l'efficacité du travail n années après la variation de chacun des deux indicateurs cycliques. Par exemple, dans le cas de l'écart de capacité de production, si les coefficients sont estimés pour l'année courante et l'année précédente sont significatifs, la réponse impulsionnelle de l'efficacité du travail à la suite d'un choc sur CAP_GAP au temps 0 est :

$$\begin{aligned} \gamma_{1,0} &= \hat{\beta}_{1,0} \\ \gamma_{1,1} &= \hat{\alpha} \times \gamma_{1,0} + \hat{\beta}_{1,1} = \hat{\alpha} \times \hat{\beta}_{1,0} + \hat{\beta}_{1,1} \\ \gamma_{1,2} &= \hat{\alpha} \times \gamma_{1,1} = \hat{\alpha}^2 \times \hat{\beta}_{1,0} + \hat{\alpha} \times \hat{\beta}_{1,1} \\ &\vdots \end{aligned} \quad (7)$$

⁵⁰ Les paramètres de lissage des filtres HP sont fixés à 100.

⁵¹ Chalaux et Guillemette, 2019.

⁵² Turner et al. (2016) utilisent cette méthode pour ajuster l'efficacité du travail par emploi plutôt que par heure travaillée. Leur modèle n'inclut toutefois pas de variable dépendante retardée, et l'écart d'investissement est défini comme la différence entre le ratio d'investissement et sa « moyenne de long terme » (Turner et al., 2016 p. 11).

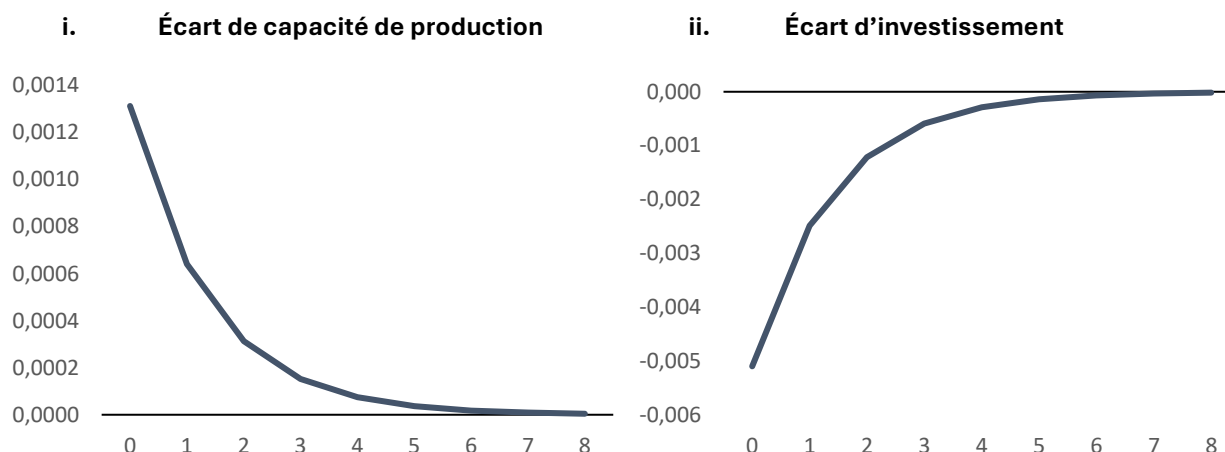
⁵³ Chalaux et Guillemette, 2019 p. 10

⁵⁴ *Ibid.*, p. 11

$$\gamma_{1,n} = \hat{\alpha} \times \gamma_{1,n-1} = \hat{\alpha}^n \times \hat{\beta}_{1,0} + \hat{\alpha}^{n-1} \times \hat{\beta}_{1,1}$$

En pratique, les coefficients associés aux écarts d'investissement non résidentiel et de capacité de production de l'année courante sont significatifs pour le Québec. Les réponses impulsionnelles diminuent rapidement pour se situer autour de zéro quatre années après le choc initial, comme le montre la figure A1.

Figure A1. Réponse impulsionnelle de l'écart de capacité de production et d'investissement, Québec



Note. La figure i montre l'impact d'une hausse d'un point de CAP_GAP sur l'écart de l'efficacité du travail et la figure ii, l'impact d'une hausse d'un point de INV_GAP sur l'écart de l'efficacité du travail.

L'efficacité du travail ajustée des variations cycliques est obtenue par le calcul suivant :

$$EFF_ajust_t = \exp \left(\log EFF_t - \sum_{n=0}^4 \gamma_{1,n} CAP_GAP_{t-n} \right) \quad (8)$$

Finalement, un filtre HP est appliqué à la série ajustée des variations cycliques afin d'obtenir \overline{EFF} , la composante tendancielle de l'efficacité horaire du travail, laquelle est ultimement utilisée pour calculer le PIB potentiel.

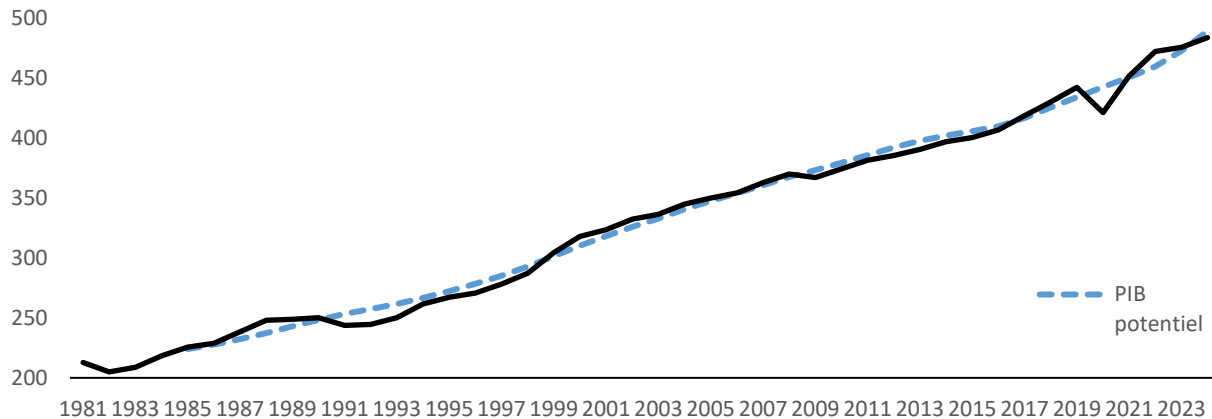
Tendances des taux d'emploi et des heures travaillées

Les tendances des taux d'emploi et des heures travaillées sont obtenues en appliquant un filtre HP aux données par genre et par groupe d'âge, tendances qui sont ensuite agrégées suivant la composition de la population et de l'emploi. Les taux d'emploi tendanciels des hommes et des femmes sont estimés pour 12 groupes d'âge (15 à 19 ans, 20 à 24 ans et ainsi de suite jusqu'aux personnes de 70 ans et plus) à partir des données de l'Enquête sur la population active (EPA) de 1976 à 2025 et des projections du *Point* pour les années 2026 à 2029 ; la section Projection décrit comment ces données sont utilisées. De 1976 à 2025, le taux d'emploi tendanciel des personnes de 15 ans et plus est obtenu en faisant la somme des taux d'emploi tendanciels des 24 groupes, pondérée par l'importance relative de chaque groupe au sein de la population de 15 ans et plus. Comme les filtres HP sont sensibles aux données extrêmes, les taux d'emploi moyens de 2017 à 2019 sont substitués aux taux d'emploi de 2020, plombés par les répercussions de la pandémie sur le marché du travail.

Dans le cas des heures travaillées tendanciennes, elles sont estimées pour les hommes et les femmes de 5 groupes d'âge (15 à 24 ans, 25 à 44 ans, 45 à 54 ans, 55 à 64 ans et 65 ans et plus) à partir des données de l'EPA de 1976 à 2025. La tendance des heures travaillées pour l'ensemble de la population en âge de travailler est calculée en utilisant le poids des différents groupes d'âge dans l'emploi total.

Les données proviennent de Statistique Canada, du ministère des Finances du Québec et de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ)⁵⁵. La figure A2 présente le PIB réel et le PIB potentiel estimé pour le Québec de 1981 à 2024.

Figure A2 **PIB réel et PIB potentiel, Québec, 1981 à 2024, 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 2025 à 2029 en projetant les tendances de la productivité horaire, de l'emploi et des heures travaillées ainsi que le stock de capital.

D'abord, on suppose que l'efficacité horaire tendancielle du travail augmentera au taux de 0,3 %, ce qui correspond au taux de croissance moyen de la période 2022-2024.

L'évolution future de la population est établie à partir des variations projetées de la population en âge de travailler publiées dans le *Point*. Pour transposer les projections du gouvernement en variations par groupe d'âge et par genre, les dernières projections démographiques de l'ISQ⁵⁶ sont utilisées. Pour les 24 groupes, une trajectoire de taux d'emploi est déterminée pour les années 2026 à 2029 afin que le taux d'emploi de l'ensemble de la population de 15 ans et plus reflète le taux d'emploi anticipé par le gouvernement. Plus précisément, avec l'évolution projetée de la population en âge de travailler et de l'emploi, les taux d'emploi de l'ensemble des groupes d'âge doivent demeurer à leur niveau de 2025 (un sommet historique pour les femmes de plusieurs groupes d'âge) ou augmenter au-delà pour reproduire les taux d'emploi totaux prévus de 2026 à 2029⁵⁷. Les taux tendanciels finaux sont obtenus par sexe et par groupe d'âge en appliquant un filtre HP aux données réelles et projetées sur l'ensemble de la période 1976-2029. Le taux d'emploi tendanciel des personnes de 15 ans et plus de la période 2026-2029 correspond à la somme des taux d'emploi tendanciels des 24 groupes, pondérée par l'importance relative projetée de chaque groupe au sein de la population de 15 ans et plus.

Dans le cas des heures travaillées, pour la période de projection, il est supposé que les heures travaillées par employé se stabilisent à leur niveau tendanciel pour les hommes et les femmes des 5 groupes d'âge. La tendance des heures travaillées pour la population en âge de travailler est estimée en utilisant le poids projeté des différents

⁵⁵ Les sources détaillées sont disponibles sur demande.

⁵⁶ Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques du Québec et de ses régions, mise à jour 2025*, 30 juillet 2025.

⁵⁷ Pour atteindre un taux d'emploi global de 61,2 % en 2026, les taux d'emploi des personnes de 15 à 19 ans et de 25 à 29 ans doivent augmenter à leur niveau de 2024 et ceux des autres groupes d'âge, demeurer au même niveau qu'en 2025 (qui constitue un sommet historique dans le cas des femmes de 20 à 24 ans, 30 à 34 ans, 45 à 49 ans, 55 à 59 ans, 65 à 69 ans et 70 ans et plus). Pour obtenir un taux d'emploi de 61,4 % chez les 15 ans et plus en 2027, le même scénario qu'en 2026 doit se répéter pour les 15 à 39 ans et les taux d'emploi des 40 ans et plus doivent se situer au maximum observé entre 2022 et 2025. En 2028, tous les groupes d'âge atteignent leur maximum observé pour obtenir 61,6 % de taux d'emploi total. Le taux de 61,7 % en 2029 est possible avec des taux d'emploi à leur sommet historique, voire supérieurs.

groupes d'âge dans l'emploi total, déterminé à partir des prévisions du ministère des Finances et des projections démographiques de l'ISQ.

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

$$K_t = I_t + (1 - rscrb) \cdot K_{t-1} \quad (9)$$

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 2025, le taux de mise au rebut est fixé au taux moyen observé depuis 2015. L'investissement non résidentiel est projeté en utilisant le taux moyen d'accumulation du capital de la période 2015-2024, sans toutefois considérer l'année pandémique.

Tableau A1. Taux moyens d'accumulation du capital et de mise au rebut, Québec, 1977-2024

Taux d'accumulation du capital ¹	1977 à 2024	11,4 %
	1977 à 1994	9,0 %
	1995 à 2004	11,6 %
	2005 à 2014	13,8 %
	2015 à 2024	12,9 %
	2025 à 2029	13,0 %
Taux de mise au rebut ²	1977 à 2024	10,1 %
	1977 à 1994	8,0 %
	1995 à 2004	10,5 %
	2005 à 2014	12,0 %
	2015 à 2024	11,4 %
	2025 à 2029	11,4 %

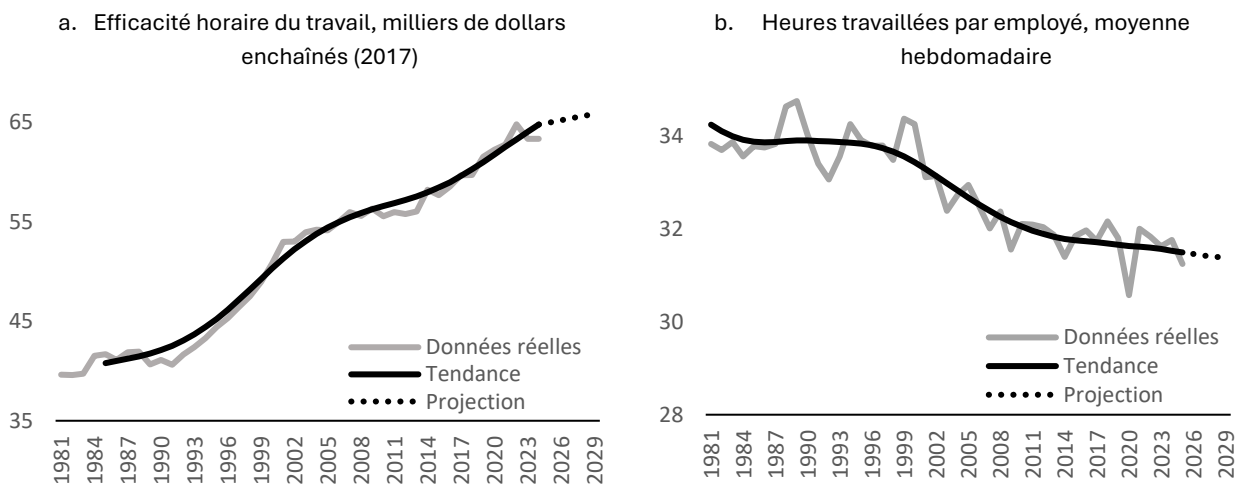
Notes : 1. Ce taux correspond à l'investissement non résidentiel, divisé par le stock net d'actifs non résidentiels de l'année précédente.

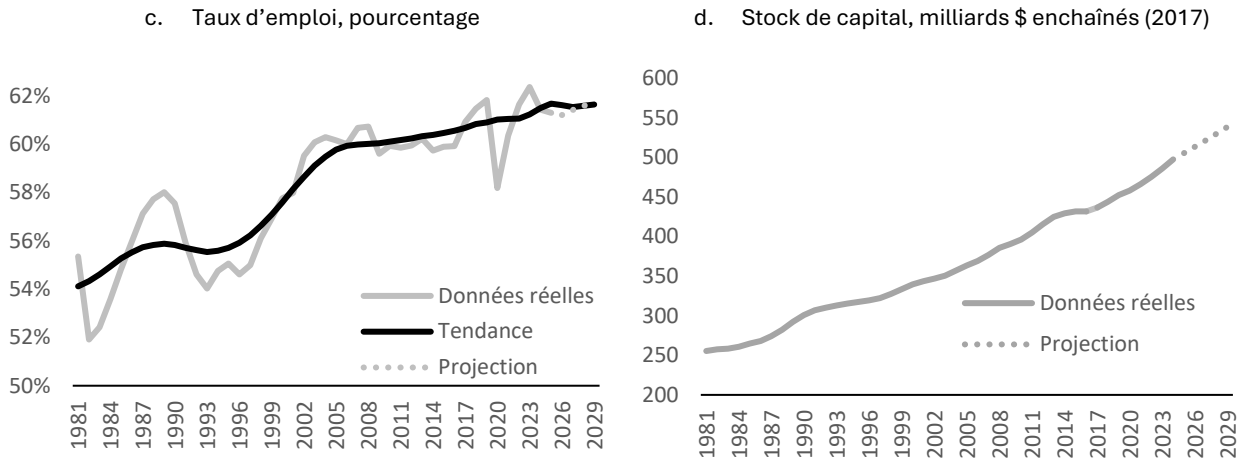
2. Ce taux correspond à la dépréciation linéaire divisée par le stock net d'actifs de l'année précédente.

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

La figure A3 présente l'évolution historique et les composantes tendancielle 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.

Figure A3. Évolution des composantes du PIB potentiel du Québec, données historiques et projections, 1981-2029





Source : Calcul des auteurs à partir des données de Statistique Canada, du ministère des Finances du Québec et de l'ISQ

Références citées dans cette annexe :

CHALAUX T. et Y. GUILLEMETTE. *The OECD Potential Output Estimation Methodology*, OECD Economics Department Working Papers No. 1563, 2019.

GUILLEMETTE, Y. *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, 2010.

PICHETTE, L., P. ST-AMANT, B. TOMLIN et K. ANOMA. *Measuring Potential Output at the Bank of Canada: The Extended Multivariate Filter and the Integrated Framework*, Bank of Canada Discussion Paper 2015-1, 2015.

TURNER D., M. C. CAVALERRI, Y. GUILLEMETTE, A. KOPOIN, P. OLLIVAUD et E. RUSTICELLI. *An investigation into improving the real-time reliability of OECD output gap estimates*, OECD Economics Department Working Papers No. 1294, 2016.