
Mémoire pour les consultations prébudgétaires en prévision du budget fédéral 2026

Luc Godbout
Avec la collaboration de l'équipe de la CFFP¹

2 juin 2026



¹ Luc Godbout est professeur titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP). Il remercie l'équipe de la CFFP pour sa contribution à ce mémoire, notamment Tommy Gagné-Dubé, Antoine Genest-Grégoire, Lyne Latulippe, Michael Robert-Angers, Gabriella Sobodker et Suzie St-Cerny. 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.

LISTE DES RECOMMANDATIONS (ordre d'apparition)

1. Revoir la définition du solde d'opération en excluant notamment des investissements en capital le coût des mesures fiscales.
2. Se doter d'un ancrage relatif à l'endettement.
3. Évaluer et présenter de façon plus transparente l'impact sur le cadre budgétaire de l'objectif en matière de dépenses consacrées à la défense.
4. Discuter avec les provinces et se servir de l'expérience du Québec avant la mise en place de l'initiative en matière de formation pour métiers spécialisés.
5. Ne pas prolonger le congé de taxe d'accise sur l'essence et le diesel et faciliter son rétablissement en versant les recettes en découlant dans un fonds.
6. Plutôt que d'ajouter aux nombreuses mesures existantes pour l'accès à la propriété, faciliter la conversion d'immeubles résidentiels en logements hors marché :
 - a. Offrir un report des gains en capital aux propriétaires privés d'immeubles résidentiels s'ils vendent à un opérateur sans but lucratif
 - b. Considérer l'idée d'élargir l'exonération du gain en capital au don d'immeubles résidentiels à un opérateur sans but lucratif.
7. En lien avec l'enveloppe fédérale de 1,7 G\$ destinée aux provinces afin qu'elles prennent des mesures pour améliorer l'offre de logements, le fédéral doit veiller à un traitement équitable du Québec.
8. Réévaluer le système fiscal canadien à la lumière du système juxtaposé de l'impôt minimum mondial.
9. Reprendre la réflexion sur la taxation de l'économie numérique.
10. Prévoir des directives encadrant l'imposition des cryptoactifs.
11. Sauf exception, réserver les annonces fiscales et budgétaires aux moments déjà prévus du processus budgétaire : Budget et Mise à jour.
12. Des propositions du document de consultations 2025 demeurent pertinentes : des mesures touchant les aînés (resserrement au fractionnement du revenu de pension, changement à la PSV et à l'âge limite de conversion des REER en FERR pour encourager la prolongation de carrière), des mesures ciblées touchant le CELIAPP pour une plus grande cohérence avec les autres véhicules d'épargne, et un examen de dépenses fiscales coûteuses destinées aux sociétés (recentrer davantage la DPE et canaliser l'aide vers les sociétés intensives en RS&DE).

TABLE DES MATIÈRES

1. ANCRAGES BUDGÉTAIRES	1
1.1 Investissements en capital	1
1.2 Ancrage lié au poids de l'endettement.....	1
2. REGARD SUR DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	2
2.1 Secteur de la défense	2
2.2 Programme Équipe Canada forte	2
3. RÉFLEXIONS FISCALES	3
3.1 Taxe d'accise sur l'essence et le diesel	3
3.2 Mesures pour augmenter les logements locatifs	3
4. FISCALITÉ INTERNATIONALE	4
4.1 Impôt minimum mondial (IMM)	4
4.2 Taxation de l'économie numérique	4
4.3 Imposition des cryptoactifs.....	4
REMARQUES FINALES	5

Le processus de consultations prébudgétaires fédéral en vue du Budget 2026 précise que les mémoires doivent être d'une longueur maximale de 2000 mots. L'équipe de la Chaire a ainsi, en respect de ce processus, déposé le court texte qui suit, faisant état d'angles d'intérêt à avoir en tête pour le prochain budget fédéral.

1. ANCRAGES BUDGÉTAIRES

Deux ancrages budgétaires ont été identifiés par le fédéral dans son Budget 2025 et réitérés dans la Mise à jour du printemps 2026 (MÀJP-2026) :

- Présenter un ratio déficit budgétaire-PIB en diminution
- Atteindre l'équilibre entre les dépenses de fonctionnement courantes et les revenus d'ici 2028-2029

Les projections budgétaires jusqu'en 2030-2031 montrent que ces cibles reliées au solde budgétaire seraient atteintes. Cependant, des préoccupations émanent quant aux ancrages budgétaires.

1.1 Investissements en capital

L'ancrage lié au solde de fonctionnement dépend nécessairement de ce qui est inclus dans les investissements en capital. Or, la définition du fédéral apparaît très large, en incluant des incitatifs fiscaux.

À l'instar [du DPB](#), nous la croyons trop large. Ainsi, si les incitatifs fiscaux n'étaient pas considérés comme des dépenses d'investissements, le solde de fonctionnement serait aggravé et la cible pourrait ne pas être atteinte.

Toujours à l'instar [du DPB](#), nous avançons que plus de précisions et de transparence sur le classement entre les catégories de dépenses sont nécessaires pour confirmer que les mesures « Investissements en capital » peuvent être réellement associées à la création d'actifs. [Le FMI](#), tout en soulignant l'utilité du nouveau cadre de budgétisation, précise également que du travail reste à faire pour une plus grande transparence et une comparabilité dans le temps, dont la mise en place d'un mécanisme indépendant pour valider les classifications.

1.2 Ancrage lié au poids de l'endettement

Les actuels ancrages semblent peu contraignants et évacuent les effets à long terme des choix de dépenses. Ainsi, il serait approprié de se doter d'un ancrage relatif au ratio dette-PIB, pour assurer une plus grande cohérence entre le court et le long terme. [Le FMI](#) met également de l'avant l'utilité d'un tel ancrage. Davantage d'analyses devraient être effectuées pour déterminer la cible à atteindre, mais elle devrait privilégier une trajectoire descendante pour réduire l'actuel ratio qui se situe à une dizaine de points de pourcentage au-dessus du ratio pré- COVID-19.

2. REGARD SUR DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

2.1 Secteur de la défense

Le fédéral a bien réitéré dans la MÉJP-2026 que *le Canada est sur la bonne voie d'investir 5 % de son PIB dans le secteur de la défense d'ici 2035, conformément à l'engagement en matière d'investissements de défense convenu à l'OTAN*. Cependant, il n'est pas précisé si les dépenses et investissements découlant de cet engagement sont inclus au cadre budgétaire de 5 ans se terminant en 2030-2031.

Or, selon une [étude du C.D. Howe](#), publiée avant la MÀJP-2026, l'atteinte de cet objectif nécessiterait l'ajout de sommes significatives qui devront être financées pour éviter une aggravation importante du déficit et de l'endettement.

La proximité relative de l'année 2035 nécessite une plus grande transparence quant aux conséquences budgétaires de l'engagement de consacrer l'équivalent de 5 % du PIB au secteur de la défense.

2.2 Programme Équipe Canada forte

Une dépense de 6 G\$ sur 5 ans, annoncée dans la MÀJP-2026, met en place des initiatives en matière de recrutement et formation pour des travailleurs dans des métiers spécialisés. Ces mesures touchent tant les employeurs, par des subventions salariales, que les apprentis, par une subvention à la formation jumelée à une prime à la réussite.

Deux observations à ce propos: D'abord, la formation relevant des provinces, il y a ici un empiètement des champs de compétences nécessitant minimalement des discussions avec les provinces, dont le Québec. Puis, sans égard à ce qui précède, il faut rappeler que [le Québec a déjà tenté une approche semblable](#), notamment en 2023 dans le secteur de la construction. Or, [le Québec y a mis fin](#), les résultats obtenus ayant été mitigés ; moins de la moitié des diplômés de ces formations accélérées travaillaient effectivement sur des chantiers. Ainsi, le fédéral doit en tirer les leçons et mettre certains garde-fous pour maximiser les résultats de ces nouvelles initiatives.

3. RÉFLEXIONS FISCALES

3.1 Taxe d'accise sur l'essence et le diesel

Après l'abandon de la redevance sur les combustibles, la suspension temporaire de la taxe d'accise sur l'essence et le diesel est préoccupante sur plusieurs plans. En plus de renforcer la demande pour les carburants et de réduire l'attrait pour l'électrification des transports et le transport en commun, elle apparaît malavisée sur le plan des finances publiques. [Le fédéral se prive de plus de 2 G\\$](#) et la mesure profite davantage aux ménages à revenus plus élevés. Une mesure ciblée au profit des ménages à faible revenu aurait été possible à moindre coût.

Le défi sera maintenant de rétablir ce prélèvement en septembre 2026. Pour rappel, la réduction temporaire des taxes sur le carburant de l'Ontario a été reconduite à plusieurs reprises avant de devenir permanente.

Pour faciliter le rétablissement de cette taxe [et son éventuelle indexation](#), il serait pertinent d'envisager le versement obligatoire de l'ensemble des recettes qu'elle génère dans le fonds pour le développement des collectivités du Canada ou dans un autre fonds dédié. [Réserver strictement l'usage des recettes de cette taxe](#) à un objectif précis et pour lequel le besoin fait consensus, tel l'entretien des infrastructures municipales, permettrait d'améliorer l'acceptabilité de ces taxes.

3.2 Mesures pour augmenter les logements locatifs

Dans le contexte actuel, il apparaît plus porteur de contribuer à augmenter l'offre de logements locatifs abordables que d'ajouter aux nombreuses mesures existantes pour l'accès à la propriété.

Pour aller dans ce sens, le fédéral doit réfléchir à certaines avenues, notamment celle de la [conversion d'immeubles résidentiels en logement hors marché](#) à moindre coût sous l'angle des subventions.

- a) [La plateforme électorale libérale 2025 proposait](#), pour favoriser un réinvestissement dans le logement abordable, d'offrir un report des gains en capital aux propriétaires privés d'immeubles résidentiels s'ils vendent à un opérateur sans but lucratif, à une fiducie foncière ou à un fonds d'acquisition sans but lucratif, à condition que le vendeur réinvestisse le produit dans de nouveaux logements construits pour la location, au cours de la période allant du 1^{er} juillet 2025 au 30 juin 2035. Aller de l'avant avec cette mesure contribuerait à stimuler l'offre de logements locatifs hors marché.
- b) Dans la même perspective, considérant que le système fiscal offre déjà aux dons d'actions cotées en bourse et aux biens écosensibles une exonération des gains en capital, le fédéral pourrait considérer d'élargir cette exonération au don d'immeubles à logements locatifs à un opérateur sans but lucratif, à une fiducie foncière ou à un fonds d'acquisition sans but lucratif qui en fera un logement abordable hors marché.

Également, en lien avec l'enveloppe fédérale de 1,7 G\$ destinée aux provinces afin qu'elles prennent des mesures pour améliorer l'offre de logements, le fédéral doit veiller à un traitement équitable du Québec : si l'entente conclue avec l'Ontario repose sur la réduction des redevances de développement, étant donné que ce type de redevances est nettement plus faible au Québec, ce dernier devrait obtenir sa juste part de l'enveloppe totale sur un autre aspect.

4. FISCALITÉ INTERNATIONALE

4.1 Impôt minimum mondial (IMM)

Les régimes de protection élaborés par l'OCDE dans le cadre du régime juxtaposé accordent un avantage substantiel aux groupes de multinationales américaines, qui sont exemptées des règles principales de l'IMM. Cette exemption, en voie d'être transposée dans la législation canadienne à travers le projet de loi C-31, *Loi no 2 d'exécution du budget de 2025*, pourrait placer les groupes de multinationales canadiennes dans une situation désavantageuse face aux multinationales américaines, puisqu'ils continueront d'être assujettis aux règles de l'IMM au Canada ainsi que dans les juridictions ayant mis en œuvre ces règles.

L'impact du régime juxtaposé sur les recettes générées par la mise en œuvre des règles de l'IMM par le Canada, ainsi que l'impact pour les entreprises canadiennes en concurrence avec des multinationales américaines présentes au Canada devraient être évalués afin de mettre en place les politiques pour soutenir la compétitivité des entreprises canadiennes s'il y a lieu.

4.2 Taxation de l'économie numérique

Avec près d'un an de recul, l'abrogation rapide de la taxe sur les services numériques (TSN) à la demande des États-Unis apparaît hâtive. Non seulement la France, l'Italie et le Royaume-Uni, parmi d'autres, ont conservé de tels prélèvements, mais ce retrait ne semble pas permettre le règlement du différend commercial avec notre voisin.

Le G7 a réitéré ces jours-ci la nécessité de poursuivre le dialogue sur la question de l'imposition de l'économie numérique et le Canada doit assurer une participation active à ce titre.

En éliminant la TSN, le Canada s'est non seulement privé de recettes estimées à près de 1 G\$ par année, mais aussi d'une voie pour taxer les profits tirés des services d'intelligence artificielle qui ont le potentiel de réduire les recettes tirées des bases d'imposition traditionnelles. Alors que le gouvernement du Canada s'est doté d'un ministère de l'intelligence artificielle et de l'innovation numérique, l'on ne peut faire l'économie d'une [réflexion de fond transparente sur la taxation de ce secteur d'activité](#), notamment de la rente économique dégagée par les géants du web. De plus, dans le cadre des négociations de l'ACEUM, une [attention particulière](#) devrait être portée sur les contraintes relatives à la mise en œuvre de taxes directes destinées à imposer ces revenus pour les activités exercées au Canada.

4.3 Imposition des cryptoactifs

Des directives encadrant l'imposition des cryptoactifs devraient être envisagées afin d'offrir un cadre clair, structuré et prévisible quant à leur traitement fiscal, notamment en les distinguant de la cryptomonnaie dans certaines circonstances, en particulier à l'approche de la première date de déclaration auprès de l'Agence du revenu du Canada prévue par le Cadre de déclaration des cryptoactifs.

REMARQUES FINALES

Les réflexions sur les ancrages budgétaires montrent des préoccupations quant à la situation budgétaire fédérale de moyen et long terme. Plus de transparence dans l'information transmise contribuerait à maints égards à mieux saisir le portrait.

Une autre préoccupation émane de l'observation que plusieurs annonces budgétaires et fiscales d'importance ont été présentées hors documents budgétaires. À titre illustratif, des 37,5 G\$ indiqués comme initiatives au moment de la MÀJP-2026, 76 % avaient déjà été annoncés. Ainsi, cette façon de faire, quand elle ne se justifie pas par une notion d'urgence et de nécessité, rend plus difficile la compréhension de la vision d'ensemble pour tous les contribuables. Or, cela est fondamental si les annonces visent à induire des réactions/changements de comportements des agents économiques. Il y aurait donc lieu de réserver, lorsque possible, les annonces fiscales et budgétaires aux moments déjà prévus du processus budgétaire.

Enfin, les réflexions de fiscalité visent pour plusieurs une inquiétude face aux reculs apparents sur diverses questions. Un repositionnement à cet égard nous semble essentiel. Précisons aussi que des propositions fiscales incluses dans le [document de consultations 2025](#) demeurent pertinentes.