Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec
Consultation de la communauté des économistes universitaires
dans le cadre du processus budgétaire 2023-2024

Peut-on conjuguer un objectif d'endettement et des baisses d'impôt ?
…et autres analyses et réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité

Luc Godbout
Yves St-Maurice
Suzie St-Cerny
avec la collaboration de Julie S. Gosselin [1]

14 février 2023

[1] Luc Godbout est professeur titulaire au Département de fiscalité de l'École de gestion à l'Université de Sherbrooke. Il est aussi titulaire et chercheur principal de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP). Yves St-Maurice est consultant en économie et professionnel de recherche à la CFFP. Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à la CFFP. Julie S. Gosselin est également professionnelle de recherche à la CFFP et a contribué à la section 1 du présent mémoire. 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 recommandations

1) Selon le scénario de référence sur les perspectives économiques du Québec et les calculs de la CFFP, le PIB réel est près du PIB potentiel, et ainsi, le retour à l'équilibre budgétaire devrait théoriquement se faire relativement aisément.
2) Toutefois, un léger déficit structurel apparaît en 2024-2025 indiquant que tous changements ayant des effets négatifs sur les recettes ou qui augmentent les dépenses devront être analysés avec acuité, particulièrement lorsque ces changements ont des effets récurrents.
3) La *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* doivent être maintenues, mais des améliorations doivent leur être apportées.
4) En ce qui concerne l'établissement de la nouvelle cible d'endettement, une seule cible devrait être établie et le concept de dette à privilégier est celui de la dette nette, qui permet une comparaison avec les autres provinces. Le ratio d'endettement à atteindre, dans un délai de 10 à 15 ans, serait autour de 29 % du PIB, basé sur le ratio de dette nette au PIB de l'ensemble des autres provinces, donc excluant le Québec.
5) Les sommes accumulées au Fonds devraient être plafonnées pour correspondre à un taux entre 5 % à 10 % de la dette nette, pour se prémunir contre des risques politiques et financiers.
6) Avec les informations disponibles, dans les conditions actuelles et avec les recommandations, le gouvernement serait en mesure d'atteindre la cible sur un horizon de dix ans.
7) Le gouvernement serait également en mesure d'atteindre la cible souhaitée, cette fois sur un horizon de 15 ans, même s'il va de l'avant en finançant la baisse d'impôt promise pour 2023 par des réductions de versements au Fonds. Cela nécessite toutefois de redéfinir les revenus qui sont actuellement dédiés au Fonds des générations.
8) Les baisses d'impôt supplémentaires promises à partir de 2027, si elles sont également financées par des réductions des versements au Fonds des générations, empêcheraient d'atteindre la cible d'endettement dans un délai souhaité ou raisonnable.
9) Une fois une série de conditions préalables remplies et s'il est décidé de réduire un impôt, c'est l'impôt sur le revenu qui doit être privilégié. C'est non seulement l'impôt le plus utilisé au Québec, beaucoup plus qu'ailleurs, mais c'est aussi un impôt qui est reconnu plus dommageable à la croissance économique.
10) Idéalement, les réductions de l'impôt sur le revenu devraient d'abord avantager les contribuables à revenus plus faibles, entre 20 000 $ et 80 000 $. Il s'agit en effet d'une zone de revenus où les écarts entre les taux du barème combiné du Québec et de ceux de l'Ontario sont plus élevés et où les effets de la fiscalité sur l'incitation au travail seraient potentiellement plus élevés.
11) Si le gouvernement décide de concrétiser des baisses d'impôt, il aurait avantage à explorer d'autres options que la baisse envisagée de 1 point de pourcentage des deux premiers taux. Des alternatives permettent en effet de répondre à l'esprit de la promesse, mais avec des avantages bonifiés relativement aux effets souhaités. Ainsi, ces alternatives :
    - Touchent l'ensemble des contribuables imposable et ont la visibilité offerte par leurs changements au barème, comme la promesse.
    - Ciblent davantage, ou sont relativement plus généreuse, pour les zones de revenus identifiées à privilégier.
12) Devant l'importance de l'enjeu environnemental, il faut se servir de tous les outils possibles, dont l'écofiscalité, qui est sous-utilisée ici. La mise en place de telles taxes ne doit pas être considérée comme une simple hausse du fardeau fiscal, mais comme un outil d'action nécessaire.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 1

1. PIB potentiel et nature du solde budgétaire 2

2. Réflexions sur le cadre budgétaire : cible d'endettement et Fonds des générations 5

2.1 Encadrement législatif des finances publiques 5
2.2 Vers un nouvel objectif d'endettement à long terme 8
2.3 Simulations de l'évolution de la dette nette – des scénarios 8
2.4 En guise de conclusion quant à une cible d'endettement 13

3. Comment réduire l'impôt sur le revenu des particuliers 15

3.1 Conditions préalables à des baisses d'impôt 15
3.2 Pour maximiser l'effet de réductions fiscales 16
3.3 Des options pour réviser l'imposition du revenu 18
3.4 En guise de conclusion sur les baisses d'impôt 22

4. Autre réflexion : question d'écofiscalité 24

Annexe 1- Estimation du PIB potentiel du Québec – l'approche de la CFFP 27

Annexe 2- Méthodologie pour la projection des versements au Fonds des générations 31

MISE EN CONTEXTE

Le présent document vise à répondre à l'invitation du ministre des Finances qui, dans le cadre du processus budgétaire 2023-2024, consulte la communauté des économistes et les groupes de recherche universitaires.

En plus de partager leurs constats et réflexions quant à la nature des soldes budgétaires actuels et prévus, à la nécessité de garder et de moderniser les règles budgétaires et à une utilisation accrue souhaitée de l'écofiscalité, les chercheurs de la CFFP analysent de façon plus approfondie les éléments suivants :

- La cible d'endettement à établir et la taille du Fonds des générations ;
- La meilleure façon d'effectuer les baisses de l'impôt sur le revenu des particuliers.

1. PIB POTENTIEL ET NATURE DU SOLDE BUDGÉTAIRE

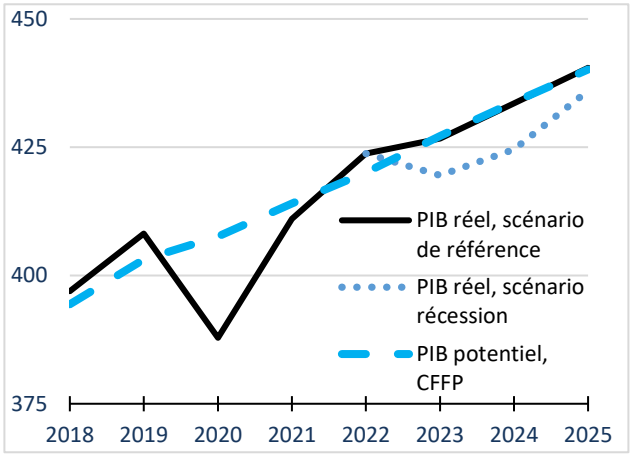
À partir des données le plus récentes et des informations contenues dans le *Point sur la situation économique et financière*[2] (le *Point*) de décembre 2022, la CFFP a analysé le cadre budgétaire pour les exercices 2022-2023 à 2024-2025 afin d'estimer les composantes conjoncturelle et structurelle des soldes budgétaires.

Le niveau de l'activité économique par rapport au niveau estimé du PIB potentiel est déterminant dans la décomposition du solde budgétaire en ses composantes conjoncturelle et structurelle. Le PIB potentiel est généralement estimé à partir d'une fonction de production ou d'une méthode de filtrage statistique. Le modèle utilisé par la CFFP repose sur une fonction de production Cobb-Douglas à deux facteurs, le capital et le travail; le 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[3].

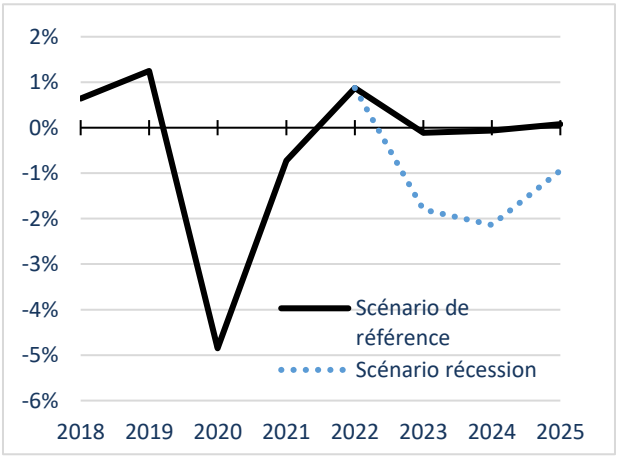
La figure 1 présente la trajectoire du PIB potentiel et les écarts de production estimés par la CFFP pour l'économie du Québec. Pour l'année 2022 et les suivantes, l'évolution du PIB réel est conforme au scénario de référence et au scénario récession du gouvernement du Québec.

Figure 1. **PIB réel, PIB potentiel et écarts de production, 2018 à 2025**

i. PIB réel et PIB potentiel



ii. Écarts de production



Le scénario de référence du *Point* prévoit un ralentissement de la croissance économique à 0,7 % en 2023, ce qui implique que le PIB réel, qui dépassait en 2022 le PIB potentiel selon l'estimation de la CFFP, se situerait 0,1 % en deçà de son niveau potentiel en 2023. Par la suite, la croissance réelle du scénario de référence est

[2] Ministère des Finances (2022). *Le Point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne 2022.

[3] La tendance de l'intrant travail est établie à partir de l'évolution de la population en âge de travailler, des taux d'emploi tendanciels par groupe d'âge et des tendances des heures travaillées moyennes par employé et de l'efficacité horaire du travail. Pour les années futures, la croissance de la population est établie à partir des projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Les tendances sont obtenues à partir de filtres Hodrick-Prescott (HP); les projections des taux d'emploi reposent sur l'hypothèse d'une hausse des taux d'emploi des cohortes plus âgées jusqu'en 2025, alors qu'on suppose que les heures travaillées et la productivité horaire continueront d'évoluer à leur rythme tendanciel. La description de la méthodologie est présentée à l'annexe 1.

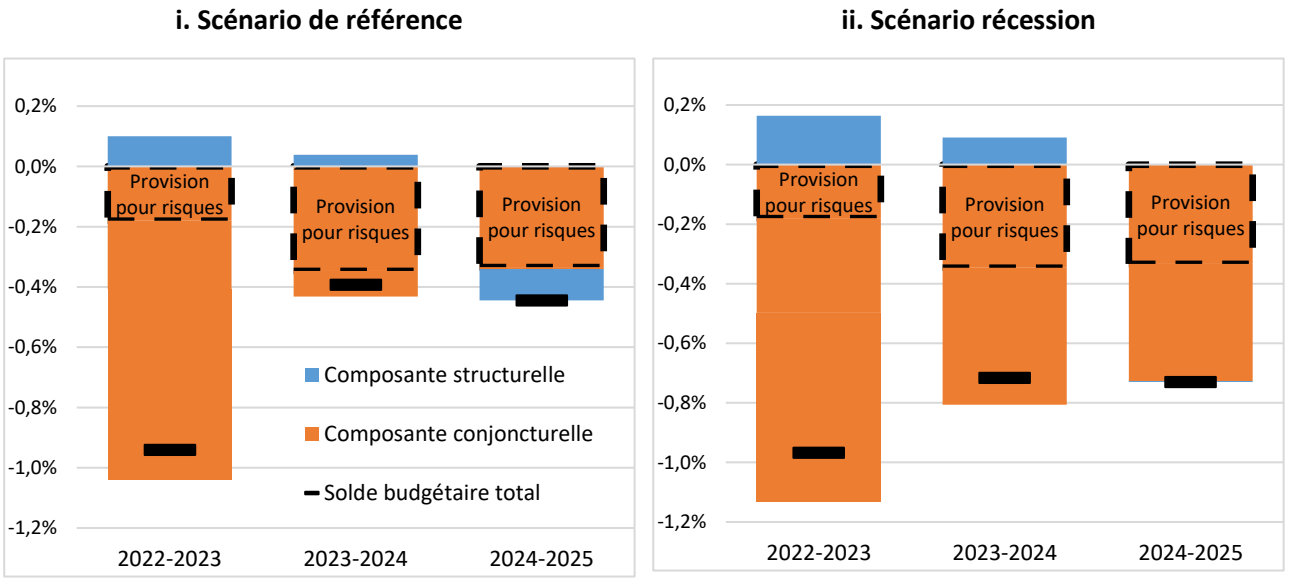
légèrement supérieure à celle du PIB potentiel et conséquemment, l'écart de production se referme progressivement pour atteindre 0,1 % en 2025.

Dans le cas où le scénario récession présenté par le ministère des Finances se concrétiserait, étant donné le taux de croissance anticipé de -1,0 %, l'écart de production devient franchement négatif dès 2023, à -1,8 %. Avec une faible croissance réelle prévue, l'écart de production estimé culmine à -2,1 % en 2024. Le scénario de récession mise sur une reprise économique solide en 2025, et l'écart de production estimé diminue de moitié, mais reste négatif, à -0,9%.

Si le scénario de référence devait se concrétiser et le PIB réel demeurer proche du PIB potentiel, le retour à l'équilibre budgétaire devrait théoriquement se faire relativement aisément. Cependant, s'il subsistait un déficit structurel, cela signifie qu'il existe un déséquilibre fondamental entre les recettes et les dépenses publiques, quelles que soient les étapes du cycle économique. Par ailleurs, en cas de récession, le déficit conjoncturel devrait se résorber au rythme de la reprise économique.

À partir des écarts de production estimés et des données budgétaires issues du cadre financier présenté dans le *Point*, les soldes budgétaires du gouvernement du Québec ont été scindés en composantes conjoncturelle et structurelle pour les exercices 2022-2023 à 2024-2025.

Figure 2. **Composantes structurelles et conjoncturelles du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec pour les exercices 2022-2023 à 2024-2025** (en pourcentage du PIB potentiel)



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

au sens des comptes publics. L'analyse de la nature des soldes budgétaires au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sur la base du PIB potentiel permet de prendre des décisions plus éclairées. Ainsi, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire :*

- En 2022-2023, le montant ponctuel pour le coût de la vie représente plus de la moitié de la composante conjoncturelle du déficit budgétaire, ou -0,6 % du PIB potentiel (3,5 milliards de dollars).
- Dans le scénario de référence, c'est la provision pour risques qui explique la majeure partie du déficit en 2023-2024. C'est également le cas pour l'exercice 2024-2025, mais à cette composante conjoncturelle s'ajoute pour cette année un faible déficit structurel, estimé à -0,1 % du PIB potentiel ou 0,6 milliard de dollars.
- Le scénario récession creuse le déficit conjoncturel de 2,7 milliards en 2023-2024 (-0,5 % du PIB potentiel) et de 2,4 milliards de dollars l'exercice suivant.

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

- Pour les exercices 2023-2024 et 2024-2025, le déficit budgétaire anticipé dans le scénario de référence est largement attribuable à la provision pour risques. Or, si celle-ci devait plutôt être utilisée pour financer des dépenses structurelles, un déficit structurel pourrait apparaître ou s'accroître.
- En dépit d'un retour au PIB potentiel en 2025 dans le scénario de référence, un déficit structurel de 0,6 milliard de dollars est estimé pour l'exercice 2024-2025 en raison de la hausse prévue des versements au Fonds des générations. Dans ce contexte, tous changements aux revenus (ayant des effets négatifs sur les recettes) ou aux dépenses (ayant pour effets de les augmenter) doivent être examinés avec acuité, particulièrement lorsque ces changements ont des effets récurrents.
- À des fins de comparaison avec les autres provinces canadiennes, on pourrait plutôt analyser le solde budgétaire au sens des comptes publics, soit avant les versements au Fonds des générations. Selon cette définition, le solde budgétaire pour les exercices 2022-2023 à 2024-2025 présente des surplus structurels tant dans le cas du scénario de référence que dans le scénario récession[4].

[4] Pour l'exercice 2022-2023, le surplus structurel au sens des comptes publics dépasse légèrement le montant ponctuel pour le coût de la vie dans les deux scénarios, mais avec des dépenses exceptionnelles COVID-19 encore significatives, la composante conjoncturelle domine. Pour les deux exercices suivants, le surplus structurel du scénario de référence est supérieur au déficit conjoncturel, ce qui donne lieu à des surplus budgétaires entre 3,8 et 4,2 milliards de dollars au sens des comptes publics. Dans le scénario récession, le surplus structurel est équivalent au déficit conjoncturel, d'où l'atteinte de l'équilibre budgétaire au sens des comptes publics.

2. RÉFLEXIONS SUR LE CADRE BUDGÉTAIRE : CIBLE D'ENDETTEMENT ET FONDS DES GÉNÉRATIONS

Les actuelles consultations prébudgétaires abordent les questions de l'équilibre budgétaire et de la réduction de la dette, ce qui mène nécessairement aux règles budgétaires touchant ces deux éléments. De son côté, l'appel du ministre des Finances de décembre 2022 à la communauté des économistes universitaires visait plus spécifiquement des propositions quant à un objectif de long terme de réduction de la dette et à la taille optimale du Fonds des générations. Nos propositions aborderont ces questions spécifiques, mais s'insèrent d'abord dans une discussion plus large sur les règles budgétaires que le gouvernement s'est donné dans le but d'assurer une saine gestion des finances publiques.

2.1 Encadrement législatif des finances publiques

La CFFP s'est déjà exprimée à quelques reprises sur les questions relatives aux règles budgétaires, notamment dans le cadre des consultations prébudgétaires en 2022-2023[5] et en 2021-2022[6].

Également, à l'automne 2021, la CFFP, en collaboration avec le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois, le CIRANO et l'Institut du Québec, a invité des experts s'étant déjà prononcés à propos des règles budgétaires québécoises actuelles pour échanger sur leur avenir. À la suite de ces échanges, un document a été transmis au ministère faisant état des discussions et des éléments de consensus qui en ont découlé[7].

La table ronde a permis de dégager un large consensus quant au fait que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ont permis d'améliorer l'état des finances publiques au Québec. Non seulement il y a un consensus quant à leur pertinence passée, mais ce consensus prévaut encore aujourd'hui quant à leur pertinence pour encadrer les finances publiques. Même si, chacune à leur manière, elles s'avèrent bénéfiques, diverses pistes d'amélioration sont ressorties. Les auteurs du présent mémoire considèrent que les principales conclusions de la table ronde des experts en finances publiques sont toujours appropriées. Ces dernières sont reprises ici.

---

5 Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2022), *Conjuguer santé financière et croissance économique : réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2022-2023. https://consultations.finances.gouv.qc.ca/Consultprebudg/2022-2023/memoires/Memoire_CFFP_LucGodbout_Economiste_Univ.pdf

6 Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2021), *Réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité*, Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022. https://consultations.finances.gouv.qc.ca/Consultprebudg/2021-2022/memoires/LGodbout_ConsultPreBudg_2021-2022.pdf

7 Le contenu du document déposé dans le cadre de l'appel a également été publié à la CFFP. Collectif (2021), *Les règles budgétaires du Québec : réflexions d'un panel d'experts, Regard CFFP* n° R2021/15, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 15 p., en ligne : <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/les-regles-budgetaires-au-quebec-reflexions-dun-panel-dexperts/>

Loi sur l'équilibre budgétaire

La discussion a permis de faire différents constats :

- **Cette Loi devrait être conservée.** Elle constitue un signal de l'engagement politique à l'égard de l'équilibre budgétaire ;
- **Cette Loi devrait être modernisée**, de façon à pouvoir éviter, à l'avenir, de la suspendre en période de crise ;
- **Certaines modalités actuellement prévues à la Loi peuvent être trop contraignantes.** Le gouvernement devrait pouvoir soutenir l'activité économique en période de ralentissement économique important, même si cela peut se solder en un déficit ou augmenter celui qui est déjà prévu.

En conséquence, une forte prépondérance d'appuis à diverses propositions relativement à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en est ressortie et la CFFP fait siennes les recommandations suivantes :

- **Revoir le moment où débute le plan de retour à l'équilibre budgétaire.** La Loi devrait prévoir que le gouvernement a jusqu'au mois de juin, suivant la publication des comptes publics vérifiés pour l'année où un déficit dépassant le seuil spécifié est enregistré, pour commencer à mettre en place son plan de retour à l'équilibre budgétaire ;
- **Rétablir l'équilibre budgétaire sur 5 ans selon les paramètres actuels.** Tenant compte du point précédent, les dispositions actuelles concernant le plan de retour à l'équilibre budgétaire d'une durée de 5 ans et une résorption de 75 % après 4 ans, devraient être maintenues ;
- **Hausser le seuil d'un milliard de dollars de déficit.** La Loi prévoit un seuil d'un milliard de dollars de déficit pour déclencher un plan de résorption des déficits. Ce seuil devrait être révisé pour refléter la hausse des valeurs des revenus depuis l'adoption de la Loi, soit par exemple un seuil de 2 milliards de dollars. Ce seuil devrait ensuite être relevé de temps à autre pour tenir compte de l'évolution des revenus par un montant arrondi prédéterminé, par exemple par tranche de 500 millions de dollars ;
- **Conserver les versements au Fonds des générations en période déficitaire.** Comme c'est le cas actuellement, le gouvernement doit poursuivre les versements au Fonds des générations même en période déficitaire ;
- **Maintenir la notion de réserve de stabilisation tout en ajoutant des précisions quant à son utilisation.** Cet outil de gestion budgétaire pluriannuelle devrait être maintenu tout en précisant qu'elle ne doit jamais être utilisée pour combler un déficit résultant de baisses de revenus ou de nouvelles dépenses non reliées à une réponse gouvernementale à l'une des trois circonstances exceptionnelles déjà définies dans la Loi.

Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

Comme ce fut le cas pour la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la discussion a permis d'identifier différents constats à l'égard de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* :

- **Une loi aux impacts positifs.** La Loi a eu des impacts positifs sur la réduction de l'endettement du Québec et elle envoie aussi un message sur l'importance des enjeux à long terme, notamment l'équité intergénérationnelle ;
- **La réduction de la dette ne devrait pas être un exercice sans fin.** Dans les faits, l'objectif actuel de réduction de la dette brute à 45 % du PIB est déjà atteint alors que celui de la dette représentant les déficits cumulés à 17 % du PIB le sera en mars 2026. Toutefois, la dette nette québécoise demeure supérieure à la moyenne canadienne. Le ministre des Finances s'est engagé à présenter une nouvelle cible de dette à atteindre sur un horizon de 10 à 15 ans ;

En conséquence, une forte prépondérance d'appuis à diverses propositions relativement à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* en est ressortie. La CFFP fait siennes les recommandations suivantes :

- **Remplacer la cible numérique de la Loi par un objectif de politique publique.** La loi ne devrait plus inclure de cibles numériques de dette et d'échéance fixe pour les atteindre. Pour ce faire, la Loi devrait être modifiée pour établir l'obligation pour le gouvernement du Québec de fixer une fourchette cible d'endettement à atteindre en se basant sur les trois objectifs suivants :
    - Que les finances publiques demeurent soutenables ;
    - Que le service de la dette demeure soutenable ;
    - Que le niveau d'endettement ne dépasse pas celui de la moyenne des provinces canadiennes.
- **Le ministère des Finances devrait déposer un plan d'action en matière de gestion de l'endettement.** La Loi donnerait l'autorité au ministre des Finances de fixer des valeurs numériques pour la fourchette cible de dette conformes aux objectifs inscrits dans la Loi, et d'établir un échéancier pour l'atteinte de la cible incluant une échéance intermédiaire au besoin ;
    - **Le plan d'action doit fixer une nouvelle cible à atteindre, comme situer la dette québécoise sous la moyenne des autres provinces canadiennes sur un horizon de 10 à 15 ans.**
- **Établir le niveau d'endettement à atteindre sur la base de la dette nette.** Un seul concept de dette devrait être utilisé. Le concept permettant une meilleure comparabilité avec les provinces canadiennes, soit la dette nette, est privilégié ;
- **Maintenir que le seul usage possible des sommes accumulées au Fonds des générations doit demeurer le remboursement de la dette.** L'obligation actuelle, qui indique que les sommes accumulées au Fonds des générations ne peuvent être utilisées que pour le remboursement de la dette, devrait être maintenue ;
- **Établir une fourchette de la valeur maximale du Fonds des générations.** Il y a des risques politiques et financiers importants associés à une augmentation démesurée de la taille du Fonds des générations. La Loi devrait être modifiée pour établir un plafond aux sommes accumulées dans le Fonds des générations, ce plafond pourrait prendre la forme d'un pourcentage d'un indicateur de dette approprié. À titre d'exemple, le plafond pourrait équivaloir à un pourcentage allant de 5 % à 10 % de la dette nette, ce qui représenterait une fourchette de 10 milliards de dollars à 20 milliards de dollars si on utilise le niveau prévu de la dette nette au 31 mars 2023.

2.2 Vers un nouvel objectif d'endettement à long terme

Le ministre des Finances s'est engagé à présenter une nouvelle cible d'endettement à atteindre pour le Québec sur un horizon de 10 à 15 ans. Dans cette perspective et afin de nourrir la réflexion relative aux questions spécifiques posées par le ministre des Finances dans son appel aux économistes universitaires, sur la taille optimale du Fonds des générations et sur un nouvel objectif à long terme de réduction de la dette, cette section analyse si un objectif d'endettement à long terme découlant des suggestions de la table ronde tenue en 2021 est atteignable en vertu des informations disponibles aujourd'hui.

D'abord comme indiqué plus haut, un seul concept de dette devrait être utilisé et celui de la **dette nette a l'avantage de permettre une meilleure comparabilité avec les provinces canadiennes, justifiant de le privilégier**. De plus, les différents concepts de dette évoluant généralement dans le même sens, les mêmes tendances d'évolution de l'endettement du gouvernement seraient certainement identifiées, peu importe le concept utilisé. Enfin, la comparabilité de la dette nette entre les provinces facilite l'établissement d'un objectif de long terme en fonction de l'endettement des autres provinces canadiennes.

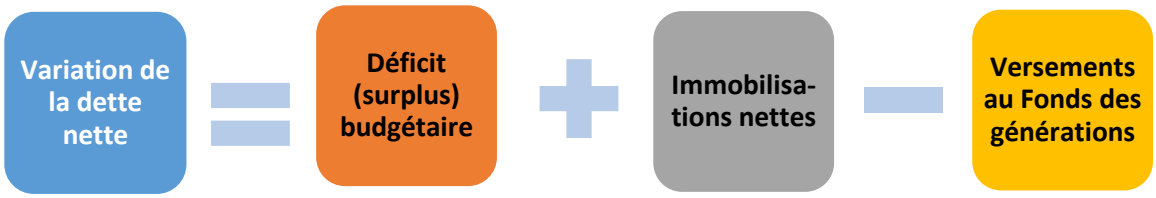
Selon les données les plus récentes des comptes publics, la dette nette du Québec s'élevait à 199 208 millions de dollars au 31 mars 2022, représentant 38,1 % du PIB. En comparaison, le ratio de la dette nette au PIB de l'ensemble des provinces (excluant le Québec) atteignait 29,4 %. Le Québec était la troisième province avec le ratio le plus élevé, Terre-Neuve-et-Labrador (43,2 %) et l'Ontario (39,8 %) étant respectivement les première et deuxième provinces les plus endettées au Canada. Par conséquent, afin de rejoindre la moyenne de l'endettement des autres provinces canadiennes, **le plan d'action devrait avoir pour objectif à long terme que le ratio dette nette au PIB atteigne environ 29 %**. La question est maintenant de déterminer si ce ratio peut être atteint **sur un horizon de 10 à 15 ans** compte tenu des versements dédiés au Fonds des générations.

Pour répondre à cette question, la CFFP a projeté l'évolution de la dette nette de manière à identifier en quelle année le gouvernement pourrait atteindre cet objectif, selon certaines hypothèses. Un scénario de base a été élaboré, ainsi que des scénarios alternatifs impliquant des changements aux versements au Fonds des générations. Ces changements découlent notamment de la proposition mise de l'avant en campagne électorale d'un financement des baisses d'impôt par une réduction des versements au Fonds. Est-ce que du point d'une nouvelle cible d'endettement cela pourrait être viable ?

2.3 Simulations de l'évolution de la dette nette – des scénarios

Scénario de base

La dette nette correspond aux passifs du gouvernement, desquels sont retranchés les actifs financiers. La dette nette au 31 mars 2022 étant déjà connue, il est donc possible de tracer son évolution en projetant les éléments qui la font varier. Ces éléments sont essentiellement le solde budgétaire selon la Loi sur l'équilibre budgétaire (après versements au Fonds des générations), les immobilisations nettes et les versements au Fonds des générations tel que présenté dans l'équation suivante :



La projection du solde budgétaire est relativement simple. Le gouvernement a réitéré en décembre dernier dans le *Point* que le Québec retrouverait l'équilibre budgétaire au cours de l'exercice 2027-2028. Par conséquent, le solde budgétaire selon la Loi sur l'équilibre budgétaire devrait être nul à partir de cet exercice.

Pour ce qui est de la projection des versements au Fonds des générations, la méthodologie utilisée par la CFFP dans une publication antérieure a été utilisée[8]. Un résumé de cette méthodologie est présenté à l'annexe 2. Ainsi, l'évolution des huit catégories de revenus dédiés et versés au Fonds a été projetée. Toutefois, conformément aux recommandations de la table ronde, la valeur maximale du Fonds des générations a été plafonnée pour réduire les risques politiques et financiers importants associés à une augmentation autrement démesurée. Par conséquent, dans la projection, chaque fois que la valeur du Fonds des générations dépasse 20 milliards de dollars, un remboursement de la dette est effectué l'année qui suit pour ainsi ramener la valeur comptable du Fonds autour de 10 milliards de dollars. Évidemment, chaque remboursement de la dette a pour effet de réduire les intérêts payés au titre de service de la dette, ce qui affecte positivement le solde budgétaire. Toutefois, cet élément n'a pas été pris en considération dans notre analyse, ce qui implique que les sommes économisées seraient dépensées sans affecter le solde budgétaire.

Il reste donc à estimer les immobilisations nettes. Pour ce faire, il faudrait projeter à la fois les investissements bruts et les dépenses d'amortissement, ce qui nécessiterait un inventaire rigoureux de toutes les catégories d'immobilisations et de leur taux respectif de dépréciation. La projection des immobilisations brutes est déjà difficile à réaliser malgré l'existence du Plan québécois des infrastructures 2022-2032, notamment car certaines sommes incluses dans le Plan ne sont pas des investissements du gouvernement du Québec comme tels, mais plutôt des transferts ou des subventions à d'autres paliers de gouvernement, notamment les municipalités.

Devant les difficultés de projeter les différents éléments composant les investissements nets en immobilisations, la solution la plus rationnelle consiste à s'appuyer sur une relation directe avec la croissance économique. Sur cette base, l'évolution projetée des investissements nets en immobilisations est équivalente à la croissance du PIB nominal qui varie à l'intérieur d'une fourchette allant de 3,1 % et 3,4 % entre 2027 et 2040.

Le tableau 1 présente l'évolution de la dette nette ainsi projetée jusqu'au 31 mars 2040.

[8] Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, « Le Fonds des générations : Des options à explorer pour l'avenir », *Regard CFFP,* no R2020/01, Université de Sherbrooke, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 15 p.

Tableau 1. **Évolution de la dette nette – Scénario de base – Limite de la taille du Fonds des générations dans une fourchette de 10 milliards $ à 20 milliards $,** en millions de dollars

	Dette nette au début	Déficit (surplus)	Immobilisations nettes	Versements au FdG	Variation totale	Dette nette à la fin	En % du PIB
2022-2023	192 208	5 225	5 445	-3 253	7 417	199 625	36,0 %
2023-2024	199 625	2 267	5 799	-3 947	4 119	203 744	35,7 %
2024-2025	203 744	2 665	5 914	-4 616	3 963	207 707	35,0 %
2025-2026	207 707	3 088	5 835	-4 269	4 654	212 361	34,5 %
2026-2027	212 361	2 921	5 490	-4 633	3 778	216 139	34,1 %
2027-2028	216 139	0	5 938	-5 038	900	217 039	33,2 %
2028-2029	217 039	0	6 123	-4 833	1 290	218 329	32,4 %
2029-2030	218 329	0	6 315	-5 321	994	219 323	31,5 %
2030-2031	219 323	0	6 519	-5 341	1 179	220 501	30,7 %
2031-2032	220 501	0	6 727	-5 867	861	221 362	29,9 %
2032-2033	**221 362**	**0**	**6 946**	**-5 874**	**1 072**	**222 434**	**29,1 %**
2033-2034	222 434	0	7 173	-6 437	736	223 169	28,2 %
2034-2035	223 169	0	7 408	-6 514	894	224 063	27,5 %
2035-2036	224 063	0	7 657	-7 151	506	224 569	26,6 %
2036-2037	224 569	0	7 905	-7 178	727	225 295	25,9 %
2037-2038	225 295	0	8 165	-7 864	301	225 596	25,1 %
2038-2039	225 596	0	8 431	-7 840	591	226 188	24,4 %
2039-2040	226 188	0	8 718	-8 574	144	226 332	23,6 %

Selon cette façon de faire, le ratio de la dette nette au PIB atteindrait le ratio actuel de la dette nette des autres provinces (29,4 %) au 31 mars 2033, soit dans dix ans. Le ratio serait alors 29,1 %. Compte tenu de l'ensemble des hypothèses posées, incluant les remboursements de la dette lorsque la valeur comptable du Fonds des générations dépasse 20 milliards de dollars, la valeur du Fonds s'établirait à 21 821 millions de dollars au 31 mars 2033. Notons que, toujours selon les recommandations, un remboursement de la dette s'imposerait l'année suivante pour ramener la valeur du Fonds autour de 10 milliards de dollars.

Scénario 2 – Réduction des versements au Fonds des générations équivalente au coût estimé de la baisse d'impôt promise pour 2023

Lors de la dernière campagne électorale, l'actuel gouvernement a promis de réduire d'un point de pourcentage le taux des deux premiers paliers d'imposition (actuellement de 15 % et 20 %), les amenant respectivement à 14 % et 19 %, et cela dès 2023. Selon les calculs de la CFFP, le coût de cette promesse serait de 1 861 millions dollars au cours de l'exercice 2023-2024. Le scénario tient pour acquis que le coût de la promesse évoluera par la suite en fonction de la croissance de l'économie. Pour financer cette baisse d'impôt, le gouvernement a indiqué vouloir diminuer les versements au Fonds des générations de manière à ce que l'équilibre budgétaire ne soit pas compromis. Le tableau 2 montre les effets que ce scénario aurait sur l'évolution du ratio de la dette nette au PIB.

Tableau 2. **Évolution de la dette nette – Scénario 2 – Réduction des versements au Fonds des générations équivalente au coût estimé de la baisse d'impôt promise pour 2023,** en millions de dollars

	Dette nette au début	Déficit (surplus)	Immobilisations nettes	Versements au FdG	Variation totale	Dette nette à la fin	En % du PIB
2022-2023	192 208	5 225	5 445	-3 253	7 417	199 625	36,0 %
2023-2024	199 625	2 267	5 799	-2 086	5 980	205 605	36,0 %
2024-2025	205 605	2 665	5 914	-2 587	5 992	211 597	35,7 %
2025-2026	211 597	3 088	5 835	-2 168	6 755	218 351	35,5 %
2026-2027	218 351	2 921	5 490	-2 363	6 048	224 399	35,4 %
2027-2028	224 399	0	5 938	-2 591	3 347	227 747	34,8 %
2028-2029	227 747	0	6 123	-2 848	3 275	231 022	34,3 %
2029-2030	231 022	0	6 315	-3 167	3 148	234 170	33,7 %
2030-2031	234 170	0	6 519	-2 906	3 613	237 783	33,1 %
2031-2032	237 783	0	6 727	-3 235	3 492	241 274	32,6 %
2032-2033	241 274	0	6 946	-3 583	3 363	244 637	32,0 %
2033-2034	244 637	0	7 173	-3 450	3 723	248 360	31,4 %
2034-2035	248 360	0	7 408	-3 842	3 566	251 926	30,9 %
2035-2036	251 926	0	7 657	-4 256	3 401	255 327	30,3 %
2036-2037	255 327	0	7 905	-4 199	3 705	259 032	29,8 %
2037-2038	**259 032**	**0**	**8 165**	**-4 643**	**3 522**	**262 554**	**29,2 %**
2038-2039	262 554	0	8 431	-5 112	3 319	265 872	28,6 %
2039-2040	265 872	0	8 718	-4 907	3 811	269 683	28,1 %

Un tel scénario repousserait de cinq ans l'atteinte de l'objectif d'un ratio dette nette au PIB équivalent au ratio actuel de l'ensemble des provinces excluant le Québec. L'objectif serait donc atteint dans 15 ans au lieu de 10, soit au 31 mars 2038, avec un ratio de 29,2 %.

Scénario 3 – Réduction des versements au Fonds des générations équivalente au coût estimé de la baisse d'impôt promise pour 2023 et pour 2027 à 2032

Le scénario précédent a illustré les effets de la baisse des deux premiers paliers d'imposition de 1 % en 2023. En campagne électorale, le gouvernement avait également promis de poursuivre les baisses d'impôt en réduisant, à partir de 2027, les mêmes paliers d'imposition de 0,25 % par année pour un total de 2,5 % en 2032. Selon les estimations de la CFFP, l'ensemble des baisses d'impôt coûteraient en 2032 un montant de 6 239 millions de dollars. Même si pour cet engagement de réduction de l'impôt de 2027 à 2032, le gouvernement n'a pas indiqué qu'il serait financé par la réduction au Fonds des générations comme dans le scénario 2, le scénario 3 suppose une diminution des versements au Fonds des générations d'un montant équivalent au coût annuel des baisses d'impôt.

Les résultats présentés au tableau 3 montrent qu'il n'est pas possible d'atteindre le ratio moyen de la dette nette au PIB des provinces (excluant le Québec) avant le 31 mars 2060, soit dans un peu moins de 40 ans.

Le tableau 3 montre aussi que de 2032 à 2039, le total des revenus consacrés au Fonds des générations ne serait plus suffisant pour financer les baisses d'impôt et qu'il faudrait alors puiser dans les sommes accumulées dans le Fonds, ce que la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations ne permet pas. Ainsi, cela se traduirait par un déficit budgétaire, ce qui n'est pas possible non plus, cette fois en vertu de Loi sur l'équilibre budgétaire. Par conséquent, la baisse d'impôt supplémentaire promise à partir de 2027 ne pourrait pas être financée uniquement par l'utilisation des revenus dédiés au Fonds des générations. Cela ne remplirait pas les conditions posées par le gouvernement.

Tableau 3. **Évolution de la dette nette – Scénario 3 – Réduction des versements au Fonds des générations équivalente au coût estimé de la baisse d'impôt promise pour 2023 et pour 2027 à 2032,** en millions de dollars

	Dette nette au début	Déficit (surplus)	Immobilisations nettes	Versements au FdG	Variation totale	Dette nette à la fin	En % du PIB
2022-2023	192 208	5 225	5 445	-3 253	7 417	199 625	36,0 %
2023-2024	199 625	2 267	5 799	-2 086	5 980	205 605	36,0 %
2024-2025	205 605	2 665	5 914	-2 587	5 992	211 597	35,7 %
2025-2026	211 597	3 088	5 835	-2 168	6 755	218 351	35,5 %
2026-2027	218 351	2 921	5 490	-2 363	6 048	224 399	35,4 %
2027-2028	224 399	0	5 938	-2 058	3 881	228 280	34,9 %
2028-2029	228 280	0	6 123	-1 721	4 402	232 682	34,5 %
2029-2030	232 682	0	6 315	-1 382	4 933	237 615	34,2 %
2030-2031	237 615	0	6 519	-441	6 079	243 694	33,9 %
2031-2032	243 694	0	6 727	32	6 759	250 453	33,8 %
2032-2033	250 453	0	6 946	570	7 515	257 968	33,7 %
2033-2034	257 968	0	7 173	533	7 706	265 675	33,6 %
2034-2035	265 675	0	7 408	466	7 874	273 548	33,5 %
2035-2036	273 548	0	7 657	402	8 059	281 607	33,4 %
2036-2037	281 607	0	7 905	325	8 230	289 837	33,3 %
2037-2038	289 837	0	8 165	248	8 412	298 250	33,2 %
2038-2039	298 250	0	8 431	166	8 597	306 847	33,0 %
2039-2040	306 847	0	8 718	91	8 809	315 656	32,9 %
2040-2041	315 656	0	9 000	-31	8 970	324 625	32,7 %
2041-2042	324 625	0	9 305	-148	9 157	333 783	32,6 %
2042-2043	333 783	0	9 610	-279	9 332	343 115	32,4 %
2043-2044	343 115	0	9 918	-422	9 496	352 610	32,3 %
2044-2045	352 610	0	10 238	-357	9 880	362 491	32,1 %
2045-2046	362 491	0	10 578	-496	10 082	372 573	32,0 %
2046-2047	372 573	0	10 915	-684	10 231	382 804	31,8 %
2047-2048	382 804	0	11 275	-875	10 400	393 203	31,7 %
2048-2049	393 203	0	11 642	-1 076	10 566	403 770	31,5 %
2049-2050	403 770	0	12 019	-1 291	10 728	414 498	31,3 %
2050-2051	414 498	0	12 419	-1 512	10 907	425 405	31,1 %
2051-2052	425 405	0	12 818	-1 784	11 034	436 438	30,9 %
2052-2053	436 438	0	13 220	-2 084	11 136	447 575	30,7 %
2053-2054	447 575	0	13 637	-2 398	11 239	458 813	30,5 %
2054-5055	458 813	0	14 064	-2 233	11 831	470 644	30,4 %
2055-2056	470 644	0	14 503	-2 597	11 906	482 550	30,2 %
2056-2057	482 550	0	14 956	-2 982	11 974	494 524	30,0 %
2057-2058	494 524	0	15 425	-3 388	12 037	506 561	29,8 %
2058-2059	506 561	0	15 911	-3 317	12 594	519 155	29,6 %
2059-2060	519 155	0	16 423	-3 766	12 658	531 813	29,4 %
2060-2061	**531 813**	**0**	**16 951**	**-3 743**	**13 208**	**545 020**	**29,2 %**

Il est clair que limiter la valeur du Fonds à l'intérieur d'une fourchette de 10 milliards de dollars à 20 milliards de dollars a une incidence directe sur les revenus de placement tirés du Fonds des générations. En enlevant cette contrainte, il serait possible de raccourcir le délai pour l'atteinte de l'objectif du ratio de la dette nette au PIB. Le tableau 4 montre quels seraient les résultats si cette contrainte était levée.

Tableau 4. **Évolution de la dette nette – Réduction des versements au Fonds des générations équivalente au coût estimé de la baisse d'impôt promise pour 2023 et pour 2027 à 2032 – SANS limites à la valeur du Fonds,** en millions de dollars

	Dette nette au début	Déficit (surplus)	Immobilisations nettes	Versements au FdG	Variation totale	Dette nette à la fin	En % du PIB
2022-2023	192 208	5 225	5 445	-3 253	7 417	199 625	36,0 %
2023-2024	199 625	2 267	5 799	-2 086	5 980	205 605	36,0 %
2024-2025	205 605	2 665	5 914	-2 587	5 992	211 597	35,7 %
2025-2026	211 597	3 088	5 835	-2 718	6 205	217 801	35,4 %
2026-2027	217 801	2 921	5 490	-2 941	5 470	223 271	35,2 %
2027-2028	223 271	0	5 938	-2 665	3 274	226 545	34,6 %
2028-2029	226 545	0	6 123	-2 358	3 765	230 310	34,2 %
2029-2030	230 310	0	6 315	-2 051	4 264	234 574	33,7 %
2030-2031	234 574	0	6 519	-1 693	4 827	239 401	33,3 %
2031-2032	239 401	0	6 727	-1 283	5 444	244 845	33,0 %
2032-2033	244 845	0	6 946	-810	6 135	250 980	32,8 %
2033-2034	250 980	0	7 173	-917	6 256	257 237	32,6 %
2034-2035	257 237	0	7 408	-1 056	6 352	263 588	32,3 %
2035-2036	263 588	0	7 657	-1 196	6 461	270 049	32,0 %
2036-2037	270 049	0	7 905	-1 353	6 552	276 601	31,8 %
2037-2038	276 601	0	8 165	-1 514	6 650	283 252	31,5 %
2038-2039	283 252	0	8 431	-1 683	6 748	290 000	31,2 %
2039-2040	290 000	0	8 718	-1 852	6 866	296 866	30,9 %
2040-2041	296 866	0	9 000	-2 070	6 931	303 796	30,6 %
2041-2042	303 796	0	9 305	-2 290	7 015	310 812	30,3 %
2042-2043	310 812	0	9 610	-2 527	7 084	317 896	30,0 %
2043-2044	317 896	0	9 918	-2 783	7 135	325 030	29,8 %
2044-2045	325 030	0	10 238	-2 836	7 401	332 432	29,5 %
2045-2046	332 432	0	10 578	-3 099	7 479	339 911	29,2 %

Selon cette hypothèse, le ratio dette nette au PIB atteindrait la valeur de 29,2 % au 31 mars 2046, soit dans 23 ans. Ce délai semble déraisonnable et en dehors de l'objectif du gouvernement d'atteindre une nouvelle cible sur un horizon de 10 à 15 ans. De plus, au 31 mars 2046, la valeur du Fonds des générations s'élèverait à 65,5 milliards de dollars ce qui constituerait des risques financiers et politiques importants.

2.4 En guise de conclusion quant à une cible d'endettement

Partant des principales recommandations découlant des discussions d'un groupe d'experts, les éléments suivants devraient guider le ministre des Finances quant à la cible d'endettement et quant à la valeur du Fonds des générations :

- Une seule cible basée sur la dette nette en pourcentage du PIB ;
- Un ratio souhaité autour de 29 % du PIB, basé sur le ratio de dette nette au PIB de l'ensemble des autres provinces, donc excluant le Québec ;
- La cible devrait être atteinte dans une période de 10 à 15 ans ;
- Plafonner les sommes accumulées au Fonds à un taux entre 5 % à 10 % de la dette nette, ce qui représenterait une fourchette de 10 milliards de dollars à 20 milliards de dollars ; quand la valeur est plus élevée, une portion devrait servir à rembourser la dette.

Selon l'analyse consistant à projeter le ratio de la dette nette au PIB, avec les informations disponibles, dans les conditions actuelles et avec les recommandations, le gouvernement pourrait atteindre la cible sur un horizon de dix ans. En bonus, une certaine somme serait dégagée, provenant d'un service de la dette moindre grâce aux remboursements de dette. Rappelons que ces remboursements découlent d'une limitation de la valeur du Fonds des générations qui permettrait de se prémunir contre des risques financiers et politiques associés à une valeur trop élevée du Fonds.

L'analyse montre que le gouvernement serait également en mesure d'atteindre la cible souhaitée, cette fois sur un horizon de 15 ans, même s'il va de l'avant en finançant, par des réductions de versements au Fonds, la baisse d'impôt promise pour 2023. Rappelons cette fois que pour ce faire, le gouvernement devra changer la Loi pour redéfinir les revenus qui sont actuellement dédiés au Fonds des générations de manière à dégager les sommes nécessaires pour compenser le manque à gagner découlant des baisses de l'impôt sur le revenu des particuliers.

En revanche, en tentant d'appliquer les baisses d'impôt supplémentaires promises à partir de 2027, l'atteinte de la cible souhaitée dans les délais souhaités ne se concrétiserait pas. La projection montre que le ratio de dette nette au PIB serait autour de 29 % seulement en 2060, soit dans près de 40 ans. Même en ne limitant pas la valeur du Fonds à un maximum de 20 milliards de dollars, le nouvel objectif ne serait atteint que sur un horizon de près de 25 ans. Par conséquent, avec les informations disponibles aujourd'hui, le gouvernement devra évaluer la pertinence des baisses d'impôt promises à partir de 2027 ou devra trouver une autre source de financement que la réduction des versements au Fonds des générations.

3. COMMENT RÉDUIRE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

La CFFP a publié en novembre 2022 une étude traitant de la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers[9]. Une partie des propos qu'on y retrouve sont résumés ici et certaines des options de réductions ont été actualisées et d'autres sont nouvelles.

Avant toute chose, sans se prononcer en faveur ou en défaveur sur le principe de la baisse d'impôt, il convient de souligner qu'un changement en matière de recettes collectées aura des effets soit sur l'offre de services publics, soit sur le solde budgétaire ou, dans le cas du Québec, soit sur la politique de réduction de la dette via le Fonds des générations. Ainsi, avant d'aborder des propositions concernant « la meilleure façon de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers, afin de maximiser les effets sur l'économie du Québec », la première partie de ce chapitre énonce de nouveau brièvement des conditions préalables à respecter avant de mettre en œuvre toute réduction d'impôt.

Une fois cela fait, si la décision de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers continue d'être mise de l'avant, la sous-section 3.2 résume les propos permettant de comprendre à qui ces baisses d'impôt devraient profiter davantage, puis la sous-section 3.3 présente des façons d'articuler ces baisses d'impôt en vue de prioriser les contribuables identifiés.

3.1 Conditions préalables à des baisses d'impôt

La nécessité de s'assurer d'un financement adéquat des services publics est bien sûr un prérequis. Puis, d'un point de vue de finances publiques ou de gestion budgétaire, rappelons l'importance des deux règles budgétaires traitées dans la section 2 du présent mémoire. Il importe d'insister sur certains points à leur égard avant d'envisager les réductions d'impôt.

Ainsi, rappelons d'abord que c'est dans le budget 2021-2022 qu'il a été annoncé que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* serait temporairement suspendue, permettant au gouvernement de ne pas avoir à présenter de plan de résorption du déficit. Ainsi, il doit y avoir le retour de l'application de la Loi et également, la présentation d'un plan de résorption des déficits d'ici 2027-2028 doit l'accompagner.

Puis, étant donné l'atteinte, ou l'atteinte prochaine, des cibles fixées dans l'actuelle *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, une nouvelle cible d'endettement sur un horizon de 10 à 15 ans doit être fixée, et l'identification des versements annuels requis au Fonds des générations pour atteindre cette cible doit être faite. Ce dernier point est nécessaire, sachant que la réduction d'impôt sur le revenu serait financée par une réduction des versements annuels au Fonds des générations. Si le gouvernement souhaite aller dans cette direction, il doit le faire seulement après s'être assuré de la taille des versements requis au Fonds des générations en vue d'atteindre la nouvelle cible d'endettement.

Une fois tout cela prit en compte, il sera alors possible de s'assurer si une marge de manœuvre se dégage et si elle est suffisante. De plus, il faut tenir compte des incertitudes quant à la situation économique. Le

[9] Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2022) « Réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers : pourquoi, comment, quand ? », *Regard CFFP R2022-11*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 27 p.

gouvernement doit faire preuve de prudence relativement au moment de mettre en place une réduction d'impôt.

Enfin, s'il faut réduire un impôt, c'est en effet l'impôt sur le revenu qui doit être privilégié. C'est non seulement l'impôt le plus utilisé au Québec, beaucoup plus qu'ailleurs, mais c'est aussi un impôt qui est reconnu plus dommageable à la croissance économique[10].

3.2 Pour maximiser l'effet de réductions fiscales

Une source de recette prédominante

Rappelons que les impôts sur le revenu des particuliers prédominent parmi les sources de recettes fiscales collectées au Québec par l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, l'impôt sur le revenu doit être privilégié si des réductions fiscales sont envisagées.

Le constat que les administrations publiques au Québec recourent davantage aux impôts sur le revenu des particuliers dans des comparaisons internationales ou interprovinciales est bien connu.

Ainsi, dans une comparaison pour l'année 2021[11], lorsqu'on insère le Québec parmi les économies avancées de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avec 13,8 % du PIB, il se retrouve au 3e rang ex aequo avec la Nouvelle-Zélande sur trente-deux (31 pays plus le Québec) en matière de poids des impôts sur le revenu des particuliers, largement au-dessus de la moyenne (9,5 %). Sur cette base, le poids des impôts sur le revenu au Québec est 45 % plus élevé que celui de la moyenne des économies avancées de l'OCDE. Dans une perspective canadienne, le constat est similaire. C'est au Québec que le poids des impôts sur le revenu des particuliers est le plus élevé, et ce même si le taux marginal maximum du barème d'imposition (combiné fédéral-province) est plus élevé dans quatre provinces[12]. Le poids des impôts sur le revenu au Québec est 15 % plus élevé que le poids pour les autres provinces canadiennes prises ensembles.

Un écart important avec l'Ontario

La comparaison du barème d'imposition combiné (fédéral et province) sur les revenus des particuliers du Québec et de l'Ontario montre des taux marginaux plus élevés au Québec, sauf pour des revenus imposables très bas (moins de 16 500 $) ou élevés (235 000 $ et plus). Les écarts atteignent 7,5 points de pourcentage lorsque le revenu imposable se situe entre 20 000 $ et 85 000 $.

De plus, une autre façon de voir les écarts avec l'Ontario est de comparer le fardeau fiscal des contribuables québécois avec celui qu'ils auraient s'ils étaient plutôt soumis à la structure d'impôts et de transferts des particuliers de l'Ontario. Cet exercice montre qu'en 2022, les contribuables québécois, avec le système d'impôts du Québec, ont payé 9,2 milliards de dollars de plus d'impôts sur le revenu des particuliers combinés, nets des crédits d'impôt remboursables. En répartissant cet écart selon les revenus des contribuables, il est possible de constater que si les contribuables avec un revenu de moins de 20 000 $ sont

[10] Voir notamment Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2022), *Croissance économique et structure fiscale : rappel des principaux constats*, Cahier de recherche 2022/03, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 18 p.

[11] Collectif sous la direction de Tommy GAGNÉ-DUBÉ (2023), *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2023*, Cahier de recherche 2023-02, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, p. 52-53.

[12] C'est le cas en 2023. Les quatre provinces sont Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Ontario et Colombie-Britannique (en tenant compte des surtaxes où il y en a). Collectif sous la direction de Tommy GAGNÉ-DUBÉ (2023), op. cit., tableau 15, p. 114.

avantagés avec le système québécois, les autres ne le sont pas, c'est-à-dire qu'ils paient davantage avec le système québécois, et c'est la catégorie avec un revenu entre 20 000 $ et 80 000 $ qui a l'écart relatif le plus important[13].

Incitation au travail et fiscalité

Rappelons enfin certains constats relatifs aux effets de la fiscalité sur le travail. Blancquaert et coll.[14], qui ont effectué une synthèse relativement ces effets, affirment notamment que :

- La fiscalité influence l'entrée et la sortie du marché du travail, particulièrement les parents (et en particulier les mères) d'enfants en bas âge.
- La fiscalité a aussi des effets significatifs sur les comportements des individus de faible salaire, de faible expérience ou de faible scolarité.
- Les travailleurs plus âgés méritent une attention particulière.
- Il est important de s'assurer que les coûts fixes du travail sont reconnus par la fiscalité (déductions et crédits d'impôt).
- La politique fiscale et de transferts doit encourager la participation rapide des décrocheurs au marché du travail.
- La littérature insiste aussi généralement sur l'importance de rendre transparent le système fiscal et le système de transferts.

Basés sur ces constats et dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre, les gestes permettant d'améliorer l'incitation au travail méritent d'être analysés. Un des indicateurs de l'incitation au travail fréquemment utilisé est le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) sur un revenu de travail (soit la charge fiscale nette additionnelle qui est la hausse des impôts sur le revenu et des cotisations sociales plus la baisse des prestations, pour 1 000 $ de revenu de travail additionnel)[15]. Les analyses des TEMI montrent qu'après la zone de revenu reflétant la sortie de l'aide sociale, les TEMI plus élevés se situent en général, selon les ménages, entre 35 000 $ et 60 000 $ de revenu de travail.

On retient donc globalement qu'idéalement, les réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers devraient d'abord avantager les contribuables à revenus plus faibles, quelque part entre 20 000 $ et 80 000 $.

[13] Collectif sous la direction de Tommy GAGNÉ-DUBÉ (2023), op. cit., Encadré 21, p. 104-106.

[14] Tiré de : Arnaud BLANCQUAERT, Nicholas-James CLAVET, Jean-Yves DUCLOS, Bernard FORTIN et Steeve MARCHAND (2015), *Quel impact la fiscalité québécoise a-t-elle sur les incitations au travail ?* Cahier de recherche CREEi, https://creei.ca/wp-content/uploads/2019/08/cahier_15-09_impact_incitations_travail.pdf

[15] Pour des informations sur le TEMI, voir notamment Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2020), « Regard sur le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) des particuliers : une explication et un outil », *Regard CFFP* No R2020/03, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 10 p.

3.3 Des options pour réviser l'imposition du revenu

Les calculs et simulations de baisses d'impôt sont effectués à l'aide du modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada pour l'année 2023[16]. Dans l'étude publiée en novembre, la promesse de réduction d'impôt énoncée lors de la campagne électorale a été analysée pour l'année 2022 et trois options alternatives de baisse d'impôt, au même coût, ont été proposées.

Cette fois, la promesse est analysée de nouveau, mais pour l'année 2023 et deux options alternatives de réductions en 2023 sont ensuite présentées. Le coût de la réduction d'impôt en 2023 est évalué à 1 860 millions de dollars à l'aide de la BD/MSPS.

La promesse

La promesse, pour l'année 2023, est une réduction d'un point de pourcentage des deux premiers taux, ce qui les ramène à 14 % et 19 % respectivement, comme indiqué au tableau 5.

Tableau 5. **Barème d'imposition du Québec, actuel et selon la promesse, 2023**

Revenu imposable dépasse	Mais ne dépasse pas	Taux actuels	Taux proposés	Effet sur les taux
0	49 275	15 %	14 %	-1 point de %
49 275	98 540	20 %	19 %	-1 point de %
98 540	119 910	24 %	24 %	–
119 910		25,75 %	25,75 %	–
Taux des crédits d'impôt non remboursables		15 %	14 %	-1 point de %

La réduction d'impôt découlant de la promesse bénéficie à tous les contribuables imposables.

Le tableau 6 montre l'économie d'impôt générée en 2023 en dollars ainsi qu'en proportion du revenu disponible. L'économie d'impôt augmente progressivement jusqu'à un montant maximal de 814 $, soit à partir d'un revenu de travail d'environ 100 500 $. En proportion du revenu disponible, l'impact le plus important est observé à ce niveau de salaire (hausse du revenu disponible de 1,2 %).

Tableau 6. **Économie d'impôt, baisse d'un point de pourcentage des deux premiers taux du barème, Personne vivant seule, Québec, 2023**, en dollars et en pourcentage du revenu disponible

Salaire	En $	En % du revenu disponible
25 000	43	0,2 %
50 000	308	0,8 %
75 000	559	1,1 %
100 000	809	1,2 %
Salaire où économie atteint le maximum = 100 500	*814*	*1,2 %*
125 000	814	1,0 %
250 000	814	0,6 %

Note : Crédits d'impôt non remboursables considérés : montant personnel de base et montant pour personne vivant seule.

[16] Version 29.0. La BD/MSPS est un outil d'analyse des flux financiers entre les gouvernements fédéral, provinciaux et les ménages, qui permet notamment de simuler des changements à la structure d'impôts et de transferts afin d'en évaluer les coûts et les bénéfices ainsi que les effets redistributifs. Ce modèle est statique, en ce sens qu'il n'inclut pas de réaction comportementale des individus aux changements modélisés du régime fiscal. Les hypothèses et calculs ayant servi à la simulation ont été effectués par les auteurs du présent texte, et la responsabilité de l'utilisation et de l'interprétation de ces données leur revient entièrement.

Option 1 : Diminution du premier taux de 1 point de pourcentage et du deuxième taux de 2 points de pourcentage, jusqu'à 84 000 $ de revenu imposable et devancement du 3e seuil

Pour offrir plus aux niveaux de revenus du début de la seconde tranche du barème, le 2e taux est ici plutôt réduit de 2 points de pourcentage, mais jusqu'à 84 000 $. Il y a donc devancement du 3e seuil à 84 000 $. Le taux entre 84 000 $ de revenu imposable et 98 540 $ est alors haussé de 4 points de pourcentage.

Tableau 7. **Barème d'imposition du Québec, actuel et selon l'option 1, 2023**

Revenu imposable dépasse	Mais ne dépasse pas	Taux actuels	Taux proposés	Effet sur les taux
0	49 275	15 %	14 %	-1 point de %
49 275	84 000	20 %	18 %	-2 points de %
84 000	98 540	20 %	24 %	+ 4 points de %
98 540	119 910	24 %	24 %	–
119 910		25,75 %	25,75 %	–
Taux des crédits d'impôt non remboursables		15 %	14 %	-1 point de %

La réduction d'impôt découlant de l'option 1 bénéficie également à tous les contribuables imposables.

L'économie d'impôt augmente jusqu'à 1 013 $ à un revenu imposable de 87 950 $, ou un salaire de 86 000 $. Elle diminue graduellement ensuite jusqu'à 434 $ à partir d'un revenu imposable égal à 102 450 $. Le tableau 8 montre l'économie d'impôt générée par cette option en fonction de différents niveaux de revenu de travail.

Tableau 8. **Économie d'impôt, diminution du premier taux d'imposition de 1 point de pourcentage et du deuxième de 2 points jusqu'à 84 000 $ et devancement du 3e seuil, Québec, 2023**, en dollars et en pourcentage du revenu disponible

Salaire	En $	En % du revenu disponible
25 000	43	0,2 %
50 000	308	0,8 %
75 000	796	1,5 %
Salaire où économie atteint le maximum = 86 000	*1 013*	*1,7 %*
100 000	453	0,7 %
125 000	434	0,5 %
250 000	434	0,3 %

Note : Crédits d'impôt non remboursables considérés : montant personnel de base et montant pour personne vivant seule

Option 2 : Diminution du premier taux de 1 point de pourcentage, ajout d'une tranche au taux de 17 %, de 47 900 $ à 70 000 $, et changements des seuils des tranches au taux de 20 % et de 24 %

Le tableau 9 compare au barème actuel le barème découlant de l'option 3, avec cinq taux et des tranches revues. Les diminutions de taux les plus significatives, soit une réduction de 3 points de pourcentage, touchent les revenus situés entre 49 275 $ et 70 000 $. En comparaison avec le barème actuel, on note par contre qu'une faible tranche de revenu imposable, soit 1 375 $ entre 47 900 $ et 49 275 $, serait taxé à un taux plus élevé de 2 points de pourcentage, ainsi que les revenus imposables entre 85 000 $ et 98 540 $ (+4 points de pourcentage).

Tableau 9. **Barème d'imposition du Québec, actuel et selon l'option 2, 2023**

Revenu imposable dépasse	Mais ne dépasse pas	Taux actuels	Taux proposés	Effet sur les taux
0	47 900	15 %	14 %	-1 point de %
47 900	49 275	15 %	17 %	+2 points de %
49 275	70 000	20 %	17 %	-3 points de %
70 000	85 000	20 %	20 %	–
85 000	98 540	20 %	24 %	+4 points de %
98 540	119 910	24 %	24 %	–
119 910		25,75 %	25,75 %	–
Taux des crédits d'impôt non remboursables		15 %	14 %	-1 point de %

Encore une fois, la réduction d'impôt découlant de l'option 2 bénéficie à tous les contribuables imposables. Dans cette option, le barème est donc davantage revu dans le but d'offrir un peu plus à un niveau de revenu inférieur. Ici, le maximum d'économie par rapport au barème actuel est un peu moins élevé qu'avec l'option 1 (900 $ versus 1 010 $), mais plus élevé qu'avec la promesse (814 $), et le maximum est offert entre 72 000 $ et 86 500 $ de salaire. L'économie d'impôt est aussi plus basse pour les revenus plus élevés.

Tableau 10. **Diminution du premier taux de 1 point de pourcentage, ajout d'une tranche au taux de 17 %, de 47 900 $ à 70 000 $, et devancement des seuils des tranches au taux de 20 % et de 24 %, Québec, 2023**, en dollars et en pourcentage du revenu disponible

Salaire	En $	En % du revenu disponible
25 000	43	0,2 %
50 000	298	0,8 %
Salaire où économie atteint le maximum = 72 000	*901*	*1,8 %*
75 000	901	1,7 %
Salaire où économie commence à réduire = 86 500	*901*	*1,5 %*
100 000	379	0,6 %
125 000	360	0,4 %
250 000	360	0,2 %

Répartition du coût ou des bénéfices globaux par catégorie de revenu

Le coût des bonifications ou le montant d'argent qui reste dans les poches des contribuables atteint 1,86 milliard de dollars au total. Le tableau 11 montre comment cette somme est distribuée entre les contribuables en fonction de leur revenu net, selon les options. Il est possible de constater que les options 1 et 2 ne modifient pas la part consacrée aux contribuables gagnant moins de 40 000 $, mais ciblent davantage les contribuables gagnant entre 40 000 $ et 80 000 $. Leur proportion du coût total passerait de 38,8 % à 45,0 % ou à 48,7 %, selon l'option retenue.

Tableau 11. **Distribution du coût (ou du bénéfice) de la réduction d'impôt parmi les contribuables en fonction du revenu net, selon la promesse et les options, en pourcentage du coût total, 2023**

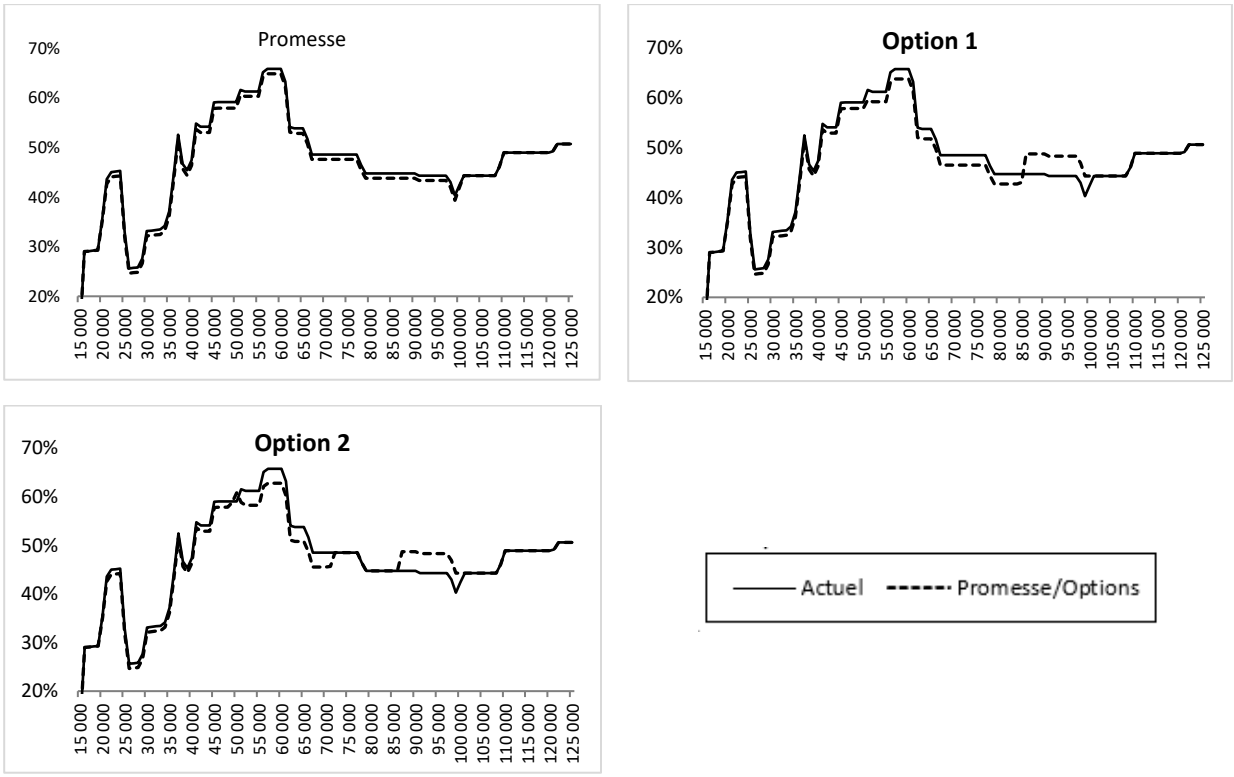
	Promesse	Option 1	Option 2
Moins de 40 000 $	6,2 %	6,2 %	6,2 %
40 000 $ à 80 000 $	38,8 %	45,0 %	48,7 %
80 000 $ à 120 000 $	33,1 %	37,1 %	35,3 %
120 000 $ à 160 000 $	12,1 %	6,6 %	5,5 %
160 000 $ à 200 000 $	4,4 %	2,3 %	1,9 %
200 000 $ et plus	5,3 %	2,8 %	2,3 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Calculs des auteurs avec la BD/MSSP version 29.0 de Statistique Canada.

Effet sur les TEMI

À titre illustratif, la figure 3 montre l'effet pour une famille monoparentale avec un enfant de la promesse et des deux options sur le TEMI lorsque le revenu s'accroît de 1 000 $. Pour les personnes seules, l'ampleur des réductions et les zones de revenus où elles adviennent sont à peu près les mêmes. Pour les couples, le résultat dépend de la répartition du revenu entre les conjoints.

Figure 3. **TEMI pour une famille monoparentale avec un enfant de moins de 4 ans, Québec, 2023**



Synthèse pour les options 1 et 2

Le tableau 12 présente les effets de la promesse et des options sur le revenu disponible des salariés (personnes vivant seules). Les options 1 et 2 montrent, comme la promesse, une hausse du revenu disponible identique pour les contribuables gagnant des salaires de 25 000 $ ou de 50 000 $. Par contre, les options 1 et 2 offrent une hausse du revenu disponible nettement supérieure à un salaire de 75 000 $. Pour des salaires plus élevés, une hausse du revenu disponible est toujours présente, mais elles apparaissent plus modestes. Ainsi, les options ciblent mieux les contribuables à revenu moyen.

Tableau 12. **Variation du revenu disponible selon l'option de bonification et en fonction du revenu de salaire, 2023**

Salaire	Promesse	Option 1	Option 2
25 000	0,2 %	0,2 %	0,2 %
50 000	0,8 %	0,8 %	0,8 %
75 000	1,1 %	1,5 %	1,7 %
100 000	1,2 %	0,7 %	0,6 %
125 000	1,0 %	0,5 %	0,4 %
250 000	0,6 %	0,3 %	0,2 %

Une dernière option étalant la réduction de l'impôt sur 10 ans (option 3)

Une dernière option envisageable est maintenant présentée. Elle vise à se rapprocher de l'entièreté de la promesse énoncée lors de la campagne électorale. Rappelons que le gouvernement a indiqué sa volonté de réduire les deux premiers taux du barème d'un point de pourcentage dès 2023 puis de 0,25 point par an supplémentaire de 2027 à 2032 inclusivement pour une baisse totale de 2,5 points de pourcentage en 2032[17]. Ici, ce qui est proposé est la combinaison de ces deux éléments en étalant l'ensemble de la baisse sur chacune des années de 2023 à 2032, soit 0,25 point de pourcentage par année. À cela se combine l'ajout d'une tranche au barème permettant de réduire davantage les taux de la seconde tranche, soit de 0,50 point de pourcentage.

Le tableau 13 présente l'évolution du barème selon cette nouvelle option (option 3). Construit de cette façon, on constate qu'au bout de 10 ans, le premier taux est réduit de 2,5 points de pourcentage et le second de 5 points de pourcentage.

Tableau 13. **Proposition de l'évolution du barème d'imposition du Québec, 2023-2032**

Revenu imposable dépasse	Mais ne dépasse pas	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
0	50 000	**14,75 %**	**14,5 %**	**14,25 %**	**14 %**	**13,75 %**	**13,5 %**	**13,25 %**	**13 %**	**12,75 %**	**12,5 %**
50 000	70 000	**19,5 %**	**19,0 %**	**18,5 %**	**18 %**	**17,5 %**	**17 %**	**16,5 %**	**16 %**	**15,5 %**	**15 %**
70 000	90 000	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %
90 000	120 000	24 %	24 %	24 %	24 %	24 %	24 %	24 %	24 %	24 %	24 %
120 000		25,75 %	25,75 %	25,75 %	25,75 %	25,75 %	25,75 %	25,75 %	25,75 %	25,75 %	25,75 %
Taux des crédits d'impôt non remboursables		14,75 %	14,5 %	14,25 %	14 %	13,75 %	13,5 %	13,25 %	13 %	12,75 %	**12,5 %**

Les estimations et calculs faits avec la BD/MSPS montrent que le coût de cette proposition est financièrement neutre par rapport à la promesse de réduction d'impôt qui inclut les baisses jusqu'en 2032.

3.4 En guise de conclusion sur les baisses d'impôt

Si le gouvernement décide de concrétiser des baisses d'impôt, il aurait avantage à explorer d'autres options que la simple réduction de 1 point des deux premiers taux du barème d'imposition. Les alternatives présentées ici répondent à l'esprit de la promesse, mais ont, à notre avis, de plus grands avantages relativement aux effets souhaités. Ainsi, avec les trois options, les réductions d'impôt,

- Touchent, comme pour la promesse, l'ensemble des contribuables imposables.
- Offrent, comme pour la promesse, de la visibilité par des changements au barème.
- Dans le cas particulier des options 1 ou 2, trois avantages ressortent :
    - Ciblent davantage, ou sont relativement plus généreuse,
        - pour des revenus se situant davantage dans la classe moyenne et donc, à contrario, sont plus faibles pour les hauts revenus.
        - pour des revenus où les écarts avec l'Ontario sont les plus grands.
    - Agissent davantage à la baisse dans des zones de TEMI élevés.

[17] Coalition Avenir Québec (2022), *Fiche média Baisse d'impôt*, https://coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2022/08/220829-fiche-media-baisse-dimpot-vf.pdf.

    - Pourraient avoir des retombées plus grandes sur la base que les contribuables à revenu plus bas auraient une élasticité de l'offre de travail plus élevée. Ainsi, la probabilité d'une hausse de l'effort de travail suivant l'économie d'impôt serait potentiellement plus grande.
- Dans le cas particulier de l'option 3, trois avantages ressortent.
    - Une mise en place progressive, ce qui offre également l'avantage d'avoir moins d'effets à court terme sur les finances publiques, en période d'incertitude.
    - Une cohérence entre les deux éléments de la promesse en offrant un plan de réduction fiscale sur 10 ans.
    - À terme, une réduction plus marquée des revenus se situant dans la zone où l'imposition implicite élevée est marquée.

Toutefois, la question du financement des baisses d'impôt demeure. Si l'analyse de l'évolution de l'endettement a montré qu'il est possible d'atteindre une nouvelle cible dans un délai raisonnable en finançant le coût de la baisse d'impôt promise pour 2023 par une réduction des versements au Fonds des générations, ce n'est pas le cas avec le coût des baisses d'impôt qui incluent de nouvelles baisses entre 2027 et 2032. Ainsi, dans le cas spécifique de l'option 3, les « conditions préalables » ne seraient plus remplies, nécessitant d'envisager d'autres façons de les financer.

4. AUTRE RÉFLEXION : QUESTION D'ÉCOFISCALITÉ

La lettre du ministre des Finances à la communauté universitaire indique « *Par ailleurs, toute suggestion visant* […], *à réduire les émissions de gaz à effet de serre* […] *peut également nous être transmise* ». C'est dans cette optique que nous mettons de l'avant de nouveau nos réflexions en lien avec l'écofiscalité.

La question de la réduction des gaz à effet de serre est une vaste question et l'expertise à cet égard est certainement plus grande ailleurs qu'à la CFFP. Toutefois, ce qui touche l'expertise de la CFFP est la notion d'écofiscalité. Or, les données collectées indiquent que les administrations fiscales au Québec sous-utilisent l'écofiscalité. Moins de 4 % des recettes fiscales collectées porteraient l'étiquette « écofiscalité ». En pourcentage du PIB, cela représente entre 1,2 % et 1,5 % selon la définition choisie (figure 4)[18]. De plus, il faut savoir que l'écofiscalité au Québec s'articule principalement autour de la taxation des carburants et du carbone. Sur la scène internationale, le Québec apparait dans la comparaison avec les économies avancées comme étant le 3e endroit où les taxes sur les carburants sont les plus faibles. Dans une perspective canadienne par contre, c'est ici qu'elles sont les plus élevées (figure 5).

Figure 4. **Poids des recettes provenant des taxes liées à l'environnement, Québec, provinces canadiennes et économies avancées de l'OCDE, 2020, en pourcentage du PIB**

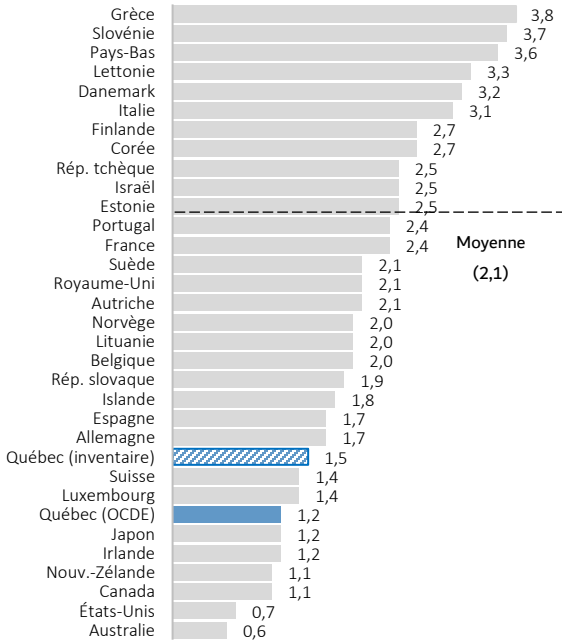
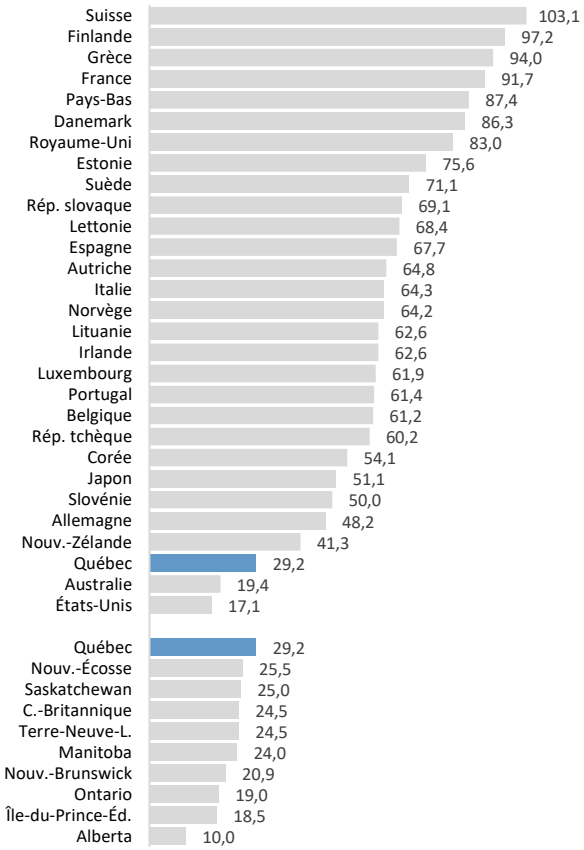


Figure 5. **Taxe d'accise (écotaxe) appliquée sur l'essence en date du 1er juillet 2022, Québec, provinces canadiennes et économies avancées de l'OCDE, en cent (¢) par litre**



Source : Collectif sous la direction de Tommy GAGNÉ-DUBÉ, Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2023 (2023), p. 73-76.

18 Voir notamment : Samuel CARBONNEAU, Michaël ROBERT-ANGERS et Lyne LATULIPPE (2022), *Inventaire des mesures écofiscales au Québec – Édition 2022*, Cahier de recherche 2022-11, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Si l'on veut réellement changer les comportements et bien que cela paraisse déplaisant pour certains, il faut une utilisation accrue de l'écofiscalité afin que le signal actuellement procuré par le marché prenne davantage en compte le coût de la pollution. C'est d'autant plus vrai que le Fonds des réseaux de transports terrestres, dans lequel sont versées les recettes de la taxe sur les carburants et dont les fonds servent au financement des services de transport en commun, à la construction et à l'exploitation d'infrastructures routières et d'infrastructures de transport en commun, est actuellement déficitaire. De plus, les auteurs de l'*État de l'énergie au Québec Édition 2023* indiquent que d'un point de vue énergétique, « les tendances ne vont pas dans la bonne direction : les ventes d'essence et de carburant diesel ne déclinent pas au rythme nécessaire pour atteindre les cibles, le parc de véhicules carburant à l'essence grandit et grossit, […]. »[19]. Rien de particulièrement encourageant pour l'atteinte des cibles.

Devant l'importance de l'enjeu environnemental, espérons que 2023 verra se développer un large consensus sur la nécessité de l'écofiscalité. La mise en place de telles taxes ne doit pas être considérée comme une simple hausse du fardeau fiscal, mais comme un outil d'action nécessaire à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de GES.

[19] J. WHITMORE et P.-O. PINEAU, 2023. *État de l'énergie au Québec 2023*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour le gouvernement du Québec, p. 2.

CONCLUSION

Les règles budgétaires dont s'est doté le Québec doivent être maintenues, bien qu'elles doivent être actualisées. Des propositions claires en ce sens sont incluses dans le présent mémoire. Précisons que la suspension de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* doit se terminer et un plan de résorption des déficits doit être élaboré et présenté. Selon le scénario de référence sur les perspectives économiques du Québec et les calculs de la CFFP, le PIB réel est près du PIB potentiel, et ainsi, le retour à l'équilibre budgétaire devrait théoriquement se faire relativement aisément.

L'analyse a montré qu'une **cible d'endettement,** qui respecterait les propositions principales émanant d'une table ronde formée de plusieurs experts, serait atteignable, et ce même en réduisant les versements au Fonds des générations pour financer une baisse d'impôt pour 2023. La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* doit, par contre, être modifiée en ce sens par l'exclusion de certaines sources de revenus dédiés. Enfin, la seconde phase de la baisse d'impôt promise qui débuterait en 2027 et continuerait jusqu'en 2032 ne doit pas être financée par la réduction des versements au Fonds des générations, car les objectifs d'endettement ne pourraient alors être atteints dans un délai raisonnable.

Puis, relativement à la **meilleure façon de mettre en place les baisses d'impôt**, l'analyse a montré que les options proposées auraient des avantages supérieurs, en ciblant davantage les contribuables à revenus moyens, et ce, à un coût équivalent. Le gouvernement doit prendre le temps d'envisager ces options de baisses d'impôt alternatives.

Rappelons qu'une marge de manœuvre doit être identifiée adéquatement pour respecter les conditions préalables à la réduction de l'impôt sur le revenu. Si le gouvernement opte, comme annoncé, pour l'utilisation d'une partie des versements prévus au Fonds des générations, il doit préalablement s'assurer que sa nouvelle cible de dette sera atteinte. Sinon, des sources alternatives de financement de la réduction de l'impôt devront être envisagées, comme par exemple, un redosage entre les sources de revenus.

Enfin, l'importance et la nécessité d'actions concrètes visant divers aspects de la transition climatique ne sont plus à démontrer. La mise en place d'outils allant en ce sens, comme des mesures d'**écofiscalité**, doit être envisagée de façon positive, et non comme une hausse de fardeau fiscal.

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 statistique[20]. 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 période[21].

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

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

Le PIB potentiel est estimé en substituant l'efficacité horaire du travail, le taux d'emploi et les heures travaillées par leur composante tendancielle. La valeur réelle du stock de capital est utilisée jusqu'en 2021, puisque celle-ci « reflète sa contribution potentielle maximale à l'activité économique »[22]. Les données réelles sont également utilisées pour la population en âge de travailler. Pour la période 1981-2021, le PIB potentiel (Y^*) correspond ainsi à :

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

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

Les composantes tendancielles de l'efficacité horaire du travail ($\widehat{EFF}$) et des heures travaillées ($\widehat{HR}$) sont obtenues en appliquant un filtre HP à chacune des variables sous-jacentes[23]. La tendance de l'efficacité du travail est calculée à partir

[20] L'approche de l'OCDE (Chalaux 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 al. 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.

[21] 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. Chalaux 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.

[22] 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.

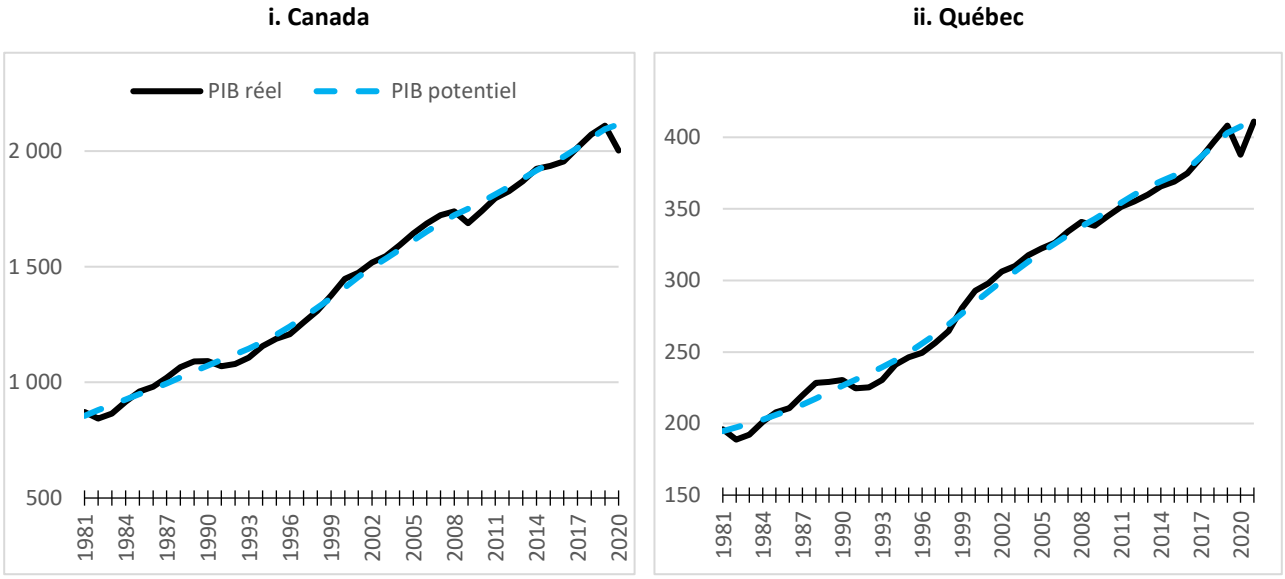
[23] Les paramètres de lissage des filtres HP sont fixés à 100. Les limites des filtres HP sont bien connues, notamment leur forte sensibilité aux données de fin série – ce qui explique que certaines tendances post-COVID-19 sont fortement affectées par la pandémie, même pour les années antérieures à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

de données couvrant la période de 1981 à 2021, alors que pour les heures travaillées, l'année 2022 est estimée par la moyenne des données mensuelles de janvier à novembre[24].

Les taux d'emploi tendanciels (TE) sont obtenus de manière analogue, mais en deux étapes et pour cinq groupes d'âge. D'abord, à partir des tendances obtenues avec des données de 1976 à 2022, les taux d'emploi par cohorte sont projetés de 2023 à 2030 (la section suivante expose les hypothèses qui sous-tendent cette projection). Les taux tendanciels finaux sont obtenus en appliquant un filtre HP sur l'ensemble de la période 1976-2030. L'emploi potentiel est calculé en multipliant ces taux tendanciels par la population en âge de travailler.

La figure A1 présente le PIB réel et le PIB potentiel estimé pour le Canada et le Québec de 1981 à 2020.

Figure A1. **PIB réel et PIB potentiel, Canada et Québec, 1981 à 2020, milliards de dollars enchaînés de 2012**



Projection du PIB potentiel du Québec

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

D'abord, on suppose que la productivité tendancielle du travail continuera de croître au taux moyen de la période 2016-2021. Pour le Québec, ce taux se situe à 1,15 % soit plus élevé que le rythme de 1,05 % observé sur l'ensemble de la période.

L'évolution future de la population est établie à partir des dernières projections démographiques de Statistique Canada et de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)[25]. Dans le cas des taux d'emploi tendanciels, les projections reposent sur l'hypothèse que les taux d'emploi tendanciels des cohortes de 15 à 24 ans, 25 à 54 ans et 55 à 59 ans resteront stables, tandis que ceux des groupes âgés de 60 à 64 ans et de 65 ans et plus poursuivront leur ascension jusqu'en 2025. Un filtre HP est ensuite appliqué aux taux d'emploi par cohorte sur l'ensemble de la période 1981-2030, ce qui permet d'obtenir les taux tendanciels finaux.

[24] Toutes les données utilisées proviennent de Statistique Canada. Les sources de données détaillées sont disponibles sur demande.
[25] Le scénario de référence de l'ISQ est utilisé pour le Québec.

Pour la période de projection, le rythme de croissance tendanciel des heures travaillées par employé est fixé au même taux, légèrement négatif, que celui observé avant la pandémie.

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

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

Où, suivant Guillemette (2010), I_t représente l'investissement de l'ensemble de l'économie et $rscrb$ correspond au taux de mise au rebut (*scrapping rate*) du capital. À partir de l'année 2022, les taux de mise au rebut et d'accumulation de capital sont fixés aux taux moyens de la période 2016-2021, et sont plus faibles que les taux moyens observés depuis 2000, la différence étant plus marquée dans le cas du taux d'accumulation du capital du Canada. Les taux historiques et projetés estimés pour le Québec et le Canada sont présentés au tableau A2.

Tableau A2. Taux moyens de mise au rebut et d'accumulation du capital, 1977-2030

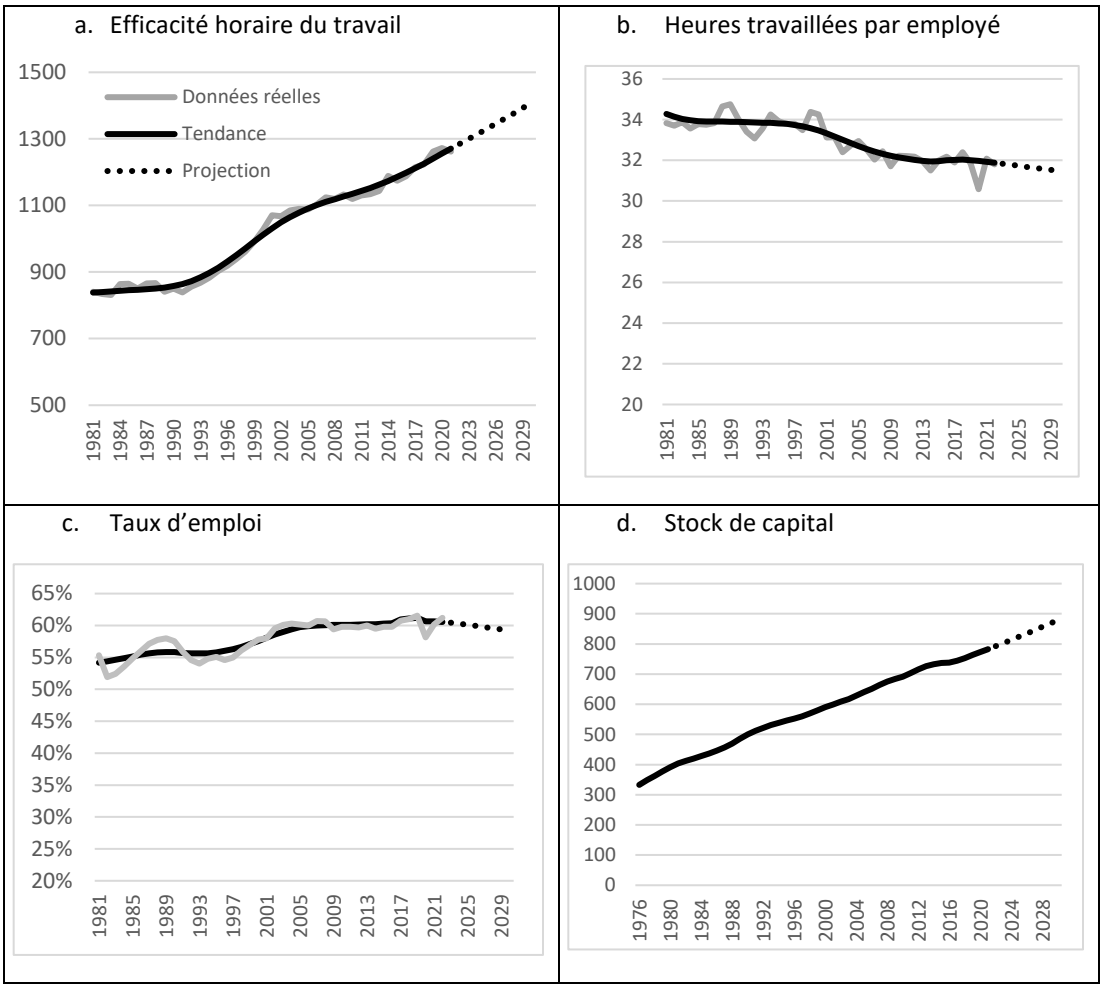
		Québec	Canada
Taux d'accumulation du capital	1977 à 2021	11,2 %	11,0 %
	1977 à 1989	8,9 %	9,3 %
	1990 à 1999	10,2 %	10,0 %
	2000 à 2009	13,0 %	12,9 %
	2010 à 2021	12,8 %	12,0 %
	2022 à 2030	12,4 %	10,8 %
Taux de mise au rebut	1977 à 2021	10,1 %	9,2 %
	1977 à 1989	7,9 %	7,5 %
	1990 à 1999	9,2 %	8,6 %
	2000 à 2009	11,4 %	10,1 %
	2010 à 2021	11,3 %	10,0 %
	2022 à 2030	11,1 %	9,8 %

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.

La figure 2 présente l'évolution historique et les composantes tendancielles 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 A2. Évolution des composantes du PIB potentiel du Québec, données historiques et projection.



Références citées dans cette annexe :

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

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

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

ANNEXE 2- MÉTHODOLOGIE POUR LA PROJECTION DES VERSEMENTS AU FONDS DES GÉNÉRATIONS

Le Fonds des générations est alimenté par les huit catégories de revenus dédiés suivantes :

- les redevances hydrauliques d'Hydro-Québec ;
- les redevances hydrauliques des producteurs privés ;
- les revenus d'Hydro-Québec liés à l'indexation du prix du bloc patrimonial ;
- une contribution additionnelle annuelle de 215 millions de dollars d'Hydro-Québec ;
- les revenus miniers ;
- un montant annuel de 500 millions de dollars de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques ;
- les revenus tirés des biens non réclamés ;
- les revenus de placement du Fonds des générations.

Pour les exercices 2022-2023 à 2026-2027, les informations utilisées pour les versements au Fonds des générations proviennent du tableau de la page E.18 du *Point sur la situation économique et financière du Québec* publié par le ministère des Finances le 8 décembre 2022. Pour les exercices subséquents, les hypothèses suivantes ont été utilisées.

Redevances hydrauliques d'Hydro-Québec

Pour projeter les revenus de redevances hydrauliques, il faut prévoir l'évolution du nombre de kilowattheures produits et du taux de redevances par kilowattheure. Selon la *Loi sur le régime des eaux*, le taux de la redevance exigée des détenteurs de forces hydrauliques s'élevait à 3,50 $ par 1 000 kilowattheures pour 2022[26]. Le taux de redevance est ensuite indexé le 1er janvier de chaque année selon l'augmentation en pourcentage, par rapport à l'année précédente, de l'indice général des prix à la consommation pour le Canada, publié par Statistique Canada. Aussi, l'indice des prix à la consommation pour une année est la moyenne annuelle calculée à partir des indices mensuels pour les 12 mois se terminant le 30 septembre de l'année précédente. À partir de 2027, un taux d'inflation de 2 % a été considéré, conformément à la cible d'inflation de la Banque du Canada. Quant à la croissance de la production, elle a été fixée à 0,8 % par année, ce qui correspond au taux de croissance composé établi pour une période de 18 ans entre les exercices 2008-2009 à 2026-2027.

Redevances hydrauliques des producteurs privés

Le taux de la redevance est identique à celui des redevances pour Hydro-Québec. Toutefois, la croissance de la production est fixée à 0 % sur la période, la croissance annuelle composée de 2008-2009 à 2026-2027 étant légèrement négative.

Indexation du bloc patrimonial

Selon la *Loi sur Hydro-Québec*, la Société doit verser au Fonds des générations la somme qui correspond aux revenus que le gouvernement attribue à l'indexation du coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale depuis l'année 2014, et ce, pour chaque exercice se terminant à compter de cette année[27].

La croissance des versements liés à l'indexation du bloc patrimonial doit être calculée à partir des ventes de la Société en volume et de l'indexation du coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale. En fait, la valeur du versement est la différence entre le montant après indexation et celui avant indexation. Il est aussi fonction de la quantité d'électricité patrimoniale utilisée pour répondre au besoin du Québec.

[26] Légis Québec, Loi sur le régime des eaux – Chapitre R13, Section VIII – Redevances, article 68. En ligne :https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/r-13 consulté le 7 février 2023.

[27] Loi sur Hydro-Québec, article 15.1.1. En ligne : https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/H-5

L'évolution du volume de l'électricité patrimoniale utilisée a été estimée à partir de la prévision des ventes telle que présentée dans l'*État d'avancement 2021 du Plan d'approvisionnement 2020-2029 d'Hydro-Québec Distribution*[28]. Les taux de croissance annuels du volume sont relativement faibles étant donné que le taux de croissance annuel moyen sur l'ensemble de la période 2019-2029 est de 1,1 %.

En ce qui concerne le taux d'indexation du coût de fourniture, il est établi par décret annuellement et est calculé de la manière suivante :

> « […] le coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale doit correspondre au coût moyen fixé pour l'année précédente, indexé le 1er janvier de chaque année selon le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, pour la période de douze mois qui se termine le 31 mars de l'année qui précède celle pour laquelle une demande a été présentée en vertu de l'article 52.1 ».

À partir de l'année 2027-2028, le taux d'inflation estimé pour le Québec a été fixé à 2 %, conformément à la cible d'inflation établie par la Banque du Canada.

Contribution additionnelle d'Hydro-Québec

Une contribution additionnelle d'Hydro-Québec de 215 millions de dollars est prévue de 2017-2018 à 2043-2044. Cette somme provient des économies de l'entreprise découlant de l'abandon de la réfection de la centrale nucléaire de Gentilly-2.

Revenus miniers

Les revenus miniers ont été très volatils depuis leur introduction dans le Fonds des générations en 2015-2016. Par exemple, ils chuteront de près de 50 % au cours de l'exercice 2022-2023. Dans ce contexte, effectuer des prévisions sur l'évolution de ces revenus sur une longue période est un exercice très audacieux. Toutefois, compte tenu de la grande volatilité de cette variable et pour faire preuve d'une certaine prudence, la hausse annuelle des revenus miniers a plutôt été maintenue constante à 5 % à partir de 2027-2028. La croissance composée des revenus miniers de 2018-2019 à 2026-2027 s'est d'ailleurs établie 4,5 %.

Taxes sur les boissons alcooliques

Les versements provenant des taxes spécifiques sur les boissons alcooliques ont été maintenus à 500 millions de dollars par année tout au long de la période de prévision, comme prévu dans la Loi.

Biens non réclamés

Les versements provenant des biens non réclamés ont été maintenus à 100 millions de dollars par année sur l'ensemble de la période de prévisions

Revenus de placement

Depuis la création du Fonds jusqu'à la fin de l'exercice 2026-2027, le taux de rendement annuel moyen de la valeur comptable du Fonds a été de 4,8 %. Ce rendement a été calculé à partir des revenus de placement au cours d'un exercice sur la valeur comptable du Fonds à la fin de l'exercice précédent. Selon la dernière édition du *Point sur la situation économique et financière du Québec* (décembre 2022), le ministère prévoit un taux de rendement annuel de 4,6 %. L'hypothèse retenue pour le rendement de la valeur comptable a donc été fixée à 5 % pour l'ensemble de la période de prévision.

[28] Hydro-Québec Distribution, *État d'avancement 2021 du Plan d'approvisionnement 2020-2029*. p.43. En ligne : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/Suivi%20HQD_PlanAppro2020-2029/%C3%89tat%20d'avancement%202021.pdf

Prévisions des versements au Fonds des générations

Le tableau suivant montre l'évolution des versements au Fonds des générations par composantes pour les cinq années suivant les prévisions du ministère des Finances se terminant à l'exercice 2026-2027. Ce tableau ne tient toutefois pas compte des hypothèses de notre scénario de base qui considère que lorsque la valeur du Fonds des générations dépasse 20 milliards de dollars, un remboursement de la dette est effectué l'année qui suit pour ramener la valeur comptable du Fonds autour de 10 milliards de dollars.

Évolution du Fonds des générations 2026-2027 à 2031-2032, en millions de dollars[29]

	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030	2030-2031	2031-2032
Valeur comptable au début	**32 436**	**37 653**	**43 397**	**49 621**	**56 403**	**63 776**
Revenus consacrés						
Redevances hydrauliques						
Hydro-Québec	927	953	979	1 006	1 036	1 066
Producteurs privés	116	118	121	123	126	128
Sous-total	**1 043**	**1 071**	**1 100**	**1 129**	**1 162**	**1 194**
Indexation du prix de l'électricité patrimoniale	1 440	1 576	1 720	1 916	2 115	2 319
Contribution additionnelle d'Hydro-Québec	215	215	215	215	215	215
Revenus miniers	380	399	419	440	462	485
Taxe spécifique sur les boissons alcooliques	500	500	500	500	500	500
Biens non réclamés	109	100	100	100	100	100
Revenus de placement	1 530	1 883	2 170	2 481	2 820	3 189
Total des revenus consacrés	**5 217**	**5 744**	**6 224**	**6 781**	**7 374**	**8 002**
Valeur comptable à la fin	**37 653**	**43 397**	**49 621**	**56 403**	**63 776**	**71 778**

Comme la valeur comptable du Fonds des générations atteindra 23 milliards de dollars au 31 mars 2024, un remboursement de l'ordre de 13 milliards de dollars devrait être réalisé au cours de l'exercice 2024-2025. Par conséquent, les prévisions du ministère ont été modifiées pour tenir compte de cette nouvelle façon de faire.

Le tableau suivant montre l'impact qu'auraient ces remboursements sur les revenus de placement et sur la valeur du Fonds à la fin de chaque exercice. On remarque qu'au début de l'exercice 2031-2032, la valeur du Fonds des générations n'est plus que de 21,1 milliards de dollars alors qu'elle était de 63,8 milliards de dollars lorsqu'il n'y avait pas de limite imposée pour la valeur du Fonds. De la même manière, les revenus de placement sont de 1,1 milliard de dollars alors qu'ils auraient atteint 3,2 milliards de dollars si la valeur du Fonds n'avait pas été limitée. D'importants remboursements à la dette auront toutefois été réalisés, limitant les risques politiques et financiers liés aux sommes accumulées dans le Fonds des générations.

[29] Les informations pour l'exercice 2026-2027 sont les prévisions du ministère des Finances tirées du *Point sur la situation économique et financière du Québec*, 8 décembre 2022, p. E.18.

Évolution du Fonds des générations en limitant la valeur du Fonds dans une fourchette de 10 milliards de dollars à 20 milliards de dollars environ – 2023-2024 à 2031-2032, en millions de dollars

	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	2027-2028	…	2031-2032
Valeur comptable au début	**19 082**	**23 029**	**14 645**	**18 914**	**23 547**		**21 080**
Revenus consacrés							
Redevances hydrauliques							
Hydro-Québec	811	843	877	927	953		1 066
Producteurs privés	116	118	121	123	126		128
Sous-total	**1 043**	**1 071**	**1 100**	**1 129**	**1 162**		**1 194**
Indexation du prix de l'électricité patrimoniale	780	1 150	1 310	1 440	1 576		2 319
Contribution additionnelle d'Hydro-Québec	215	215	215	215	215		215
Revenus miniers	447	397	411	380	399		485
Taxe spécifique sur les boissons alcooliques	500	500	500	500	500		500
Biens non réclamés	171	249	111	109	100		100
Revenus de placement	914	1 151	732	946	1 177		1 054
Total des revenus consacrés	**3 947**	**4 616**	**4 269**	**4 633**	**5 038**		**5 867**
Remboursement de la dette	0	**13 000**	0	0	**13 000**		**11 000**
Valeur comptable à la fin	**23 029**	**14 645**	**18 914**	**23 547**	**15 585**		**15 947**

Chaire en fiscalité et en finances publiques

POUR UNE RÉVISION ADAPTÉE DU CRÉDIT D'IMPÔT REMBOURSABLE POUR LA PRODUCTION DE TITRES MULTIMÉDIAS

Cahier de recherche 2023/05

MICHAËL ROBERT-ANGERS

LUC GODBOUT

FÉVRIER 2023

UDS Université de Sherbrooke

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier 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.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socioéconomiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : http://cffp.recherche.usherbrooke.ca.

Michaël Robert-Angers est professionnel de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Ils remercient également Pierre-Philippe Lortie du Conseil canadien de l'innovation et les acteurs de l'industrie du jeu vidéo avec lesquels ils ont discuté des perspectives d'évolution ce secteur économique.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques
École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
cffp.eg@USherbrooke.ca

Merci de citer ainsi :

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

TABLE DES MATIERES

Mise en contexte 4

1. Évolution historique du crédit 6

2. Contour du secteur 10

2.1 Portrait statistique 10

2.2 Statistiques fiscales liées au CTMM 11

2.3 Données agrégées relatives aux utilisateurs du CTMM pour 2019 13

3. Analyse du contexte d'affaires dans le secteur du jeu vidéo 16

3.1 Taille du marché et perspectives d'évolution de l'industrie 16

3.2 Une industrie où s'exerce une forte concurrence fiscale 16

3.3 Pénurie de main-d'oeuvre 21

4. Analyse des impacts estimés du CTMM 24

4.1 Un crédit supérieur à l'impôt à payer 24

4.2 Un crédit misant sur la hausse de l'emploi 27

4.3 Un crédit permettant d'offrir des salaires plus élevés 29

4.4 Impact économique et rentrées fiscales 31

4.5 Effets de débordement 34

5. Pistes possibles d'amélioration du CTMM 36

5.1 Accroître la profitabilité des filiales étrangères qui ne détiennent pas la PI des titres qu'elles produisent 37

5.2 Réduire la rémunération admissible au crédit pour les filiales étrangères qui ne détiennent pas la PI des titres qu'elles produisent 41

5.3 Mieux orienter l'aide vers les fonctions à haute valeur ajoutée 42

5.4 Élargir l'admissibilité des dépenses de sous-traitants non liés 43

Constats et conclusion 45

ANNEXES 48

MISE EN CONTEXTE

En décembre dernier, le ministre des Finances du Québec, Eric Girard, a fait appel à la communauté des économistes universitaires pour obtenir des propositions quant au rôle que peut jouer la fiscalité dans l'atteinte de certains objectifs gouvernementaux, notamment les réductions d'impôt, l'endettement et le Fonds des générations. Il a également sollicité toute suggestion visant à maximiser le potentiel économique du Québec.

Dans cette perspective, la révision d'un important crédit d'impôt pour en accroitre son efficacité apparaît porteur. En effet, une analyse périodique d'une dépense fiscale permet de s'assurer que celle-ci réponde toujours aux besoins ayant mené à sa mise en place et d'identifier d'éventuels ajustements permettant de maximiser ses retombées. On cherche ainsi à confirmer que l'aide offerte contribue aux objectifs gouvernementaux tout en s'insérant dans le régime fiscal en respectant les principaux critères servant à l'évaluation de la politique fiscale.

Il ne s'agit pas d'en réduire la portée, mais de voir s'il est possible à l'intérieur de la même enveloppe financière de réallouer différemment les sommes consenties pour en maximiser les retombées économiques pour le Québec. Une révision du crédit d'impôt remboursable pour la production de titres multimédias (CTMM) pourrait-elle permettre d'en accroître l'efficience ? de soutenir davantage la croissance et favoriser l'enracinement au Québec des entreprises locales et étrangères composant cette industrie ?

Le gouvernement du Québec, au moyen du CTMM, prévoit consentir aux entreprises de l'industrie du jeu vidéo des allègements fiscaux de 340 M$ en 2022. Cette dépense fiscale représente 5 % du coût de l'ensemble des mesures destinées aux entreprises.

Le CTMM, instauré en 1996, permet de réduire le coût de la main-d'œuvre (principal coût lié à la production d'un titre multimédia), ce qui influence positivement le choix de localisation au Québec et stimule l'embauche de travailleurs locaux. Depuis la mise en place de cette aide fiscale, qui peut atteindre actuellement jusqu'à 37,5 % des salaires admissibles, l'industrie du jeu vidéo au Québec s'est fortement développée, particulièrement en termes d'emploi.

Le CTMM a contribué à faire du Québec une plaque tournante de l'industrie mondiale du jeu vidéo. Cette filière économique emploie maintenant près de 15 000 personnes, tire la majorité de ses revenus de l'exportation et génère une contribution au PIB du Québec estimée à 1,3 G$[1]. Toutefois, si ce crédit bénéficie directement à environ 200 sociétés, à elles seules, 15 de celles-ci, dont le contrôle n'est pas exercé au Québec, se sont partagé environ 75 % de la valeur totale de cet avantage fiscal en 2019. Par conséquent, force est de constater que malgré la maturité acquise par cette filière économique, le CTMM demeure une mesure relativement coûteuse, qui vise un nombre restreint de sociétés. Plus de 25 ans après l'implantation du CTMM, cette aide sert encore, d'abord et avant tout, à attirer et retenir des filiales étrangères.

Le contexte économique du Québec de la fin des années 1990 était caractérisé par un taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes. Le CTMM a donc été conçu dans une volonté d'attirer des entreprises créatrices d'emploi au Québec. Ce contexte a toutefois évolué. Bien que l'objectif du crédit soit dorénavant de « soutenir la production de titres multimédias et la compétitivité des entreprises du secteur au Québec face

[1] Guilde du jeu vidéo du Québec (2023), *Portrait de l'écosystème québécois du jeu vidéo.*

à la concurrence internationale [2]», l'aide prend toujours la forme de subventions salariales. Or, on observe une rareté de travailleurs depuis au moins 10 ans dans le secteur des technologies de l'information et des communications. Cette pénurie de main-d'œuvre est actuellement généralisée aux autres secteurs économiques, ce qui limite l'effet des subventions salariales sur la croissance.

Ce cahier présente d'abord l'évolution historique du crédit puis, à l'aide de statistiques publiques et de données administratives relatives à l'utilisation du CTMM, tente d'évaluer ses impacts et sa pertinence. Enfin, en tenant compte des caractéristiques de l'industrie du jeu vidéo et de l'aide offerte ailleurs au Canada, des pistes possibles d'amélioration de ce crédit d'impôt sont présentées.

[2] Gouvernement du Québec, ministère des finances (2022), *Dépense fiscales-Édition 2021,* p. C.242.

1. ÉVOLUTION HISTORIQUE DU CRÉDIT

Les règles actuelles du CTMM prévoient que les sociétés visées détiennent un établissement au Québec et y mènent des activités économiques qui sont regroupées sous les nomenclatures du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord suivantes:

- 511212 : Édition de jeux vidéo
- 541515 : Services de conception et de développement de jeux vidéo

Le crédit subventionne une partie des travaux de production de titres multimédias effectués au Québec qui « *contiennent un volume appréciable de trois des quatre types d'information soit le texte, le son, les images fixes et les images animées, édités sur un support électronique et régis par un logiciel permettant l'interactivité* [3] ». La dépense pour des films d'animation numériques liée à un titre peut aussi ouvrir droit au crédit sous certaines conditions. Seule la société qui produit le titre peut réclamer le crédit, à l'exception du cas ou des travaux de sous-traitance sont effectués pour une société qui n'a pas d'établissement au Québec[4].

Le montant du CTMM est déterminé en fonction de la dépense de main-d'œuvre admissible de la société qui demande le crédit, ou de celle d'une personne (société ou autre) qui lui est liée et qui participe aux travaux de production[5]. La composante salariale de contrats de service avec des sociétés non liées peut aussi être prise en compte[6]. Les travaux de production admissibles d'un titre incluent[7] :

- *L'écriture de son scénario;*
- *l'élaboration de sa structure interactive;*
- *l'acquisition et la production de ses éléments constitutifs;*
- *son développement informatique et en ligne;*
- *l'architecture de système;*
- *les activités relatives à la communauté de ses utilisateurs;*
- *l'analyse de données quantitatives liées à son exploitation qui est effectuée dans le but d'optimiser le titre;*
- *les activités technologiques relatives à sa mise à jour.*

L'admissibilité des titres et des travaux de production est validée par Investissement Québec, pour chaque année d'imposition[8].

Dans le cas où 75 % ou plus des activités menées au Québec par une société bénéficiaire est attribuable à la production de titres multimédias, la société peut obtenir une attestation de société spécialisée d'Investissement Québec, ce qui lui de permet de bénéficier du volet spécialisé du CTMM et lui évite notamment d'avoir à présenter une demande de CTMM par titre produit[9].

---

3 Investissement Québec, *Crédit d'impôt pour la production de titres multimédias – volet général*, p. 4.

4 *Ibid*.

5 L.I. Art. 19. Au plan fiscal, des personnes liées présentent un lien de dépendance. Deux sociétés contrôlées par la même personne ou le même groupe de personnes constitue un exemple de sociétés liées.

6 Par contre le crédit est réduit de moitié pour une même dépense de main-d'œuvre admissible lors de réalisation par une tierce partie non liée. Voir : L.I. Art. 1029.8.36.0.3.8.

7 Investissement Québec, *Crédit d'impôt pour la production de titres multimédias – volet général*, p. 6.

8 L.I. Section II.6.0.1.2. Voir Investissement Québec, Crédit d'impôt pour les sociétés spécialisées dans la production de titres multimédias, 13 p.

9 L.I. Section II.6.0.1.3. Voir : Investissement Québec*, Crédit d'impôt pour les sociétés spécialisées dans la production de titres multimédias* <https://www.investquebec.com/Documents/qc/FichesDetaillees/FTTITRES_Specialisees_fr.pdf>.

Dans certains cas, une entreprise peut être admissible à la fois au CTMM et à d'autres mesures d'aide. Toutefois, la dépense salariale ouvrant droit à l'aide fiscale doit être diminuée du montant des aides gouvernementales et non gouvernementales obtenues et associées à celle-ci. De plus, le salaire admissible doit être réduit pour tenir compte d'autres crédits d'impôt qui ont été obtenus en s'appuyant sur le salaire versé qui est admissible au CTMM[10]. Enfin, il est à noter que le régime fédéral de l'impôt des sociétés ne comporte pas de crédit d'impôt similaire.

Les paramètres de cette mesure fiscale ont subi plusieurs changements suite à son annonce initiale. C'est d'abord dans le cadre du budget 1995-1996 que le gouvernement du Québec a annoncé son intention d'analyser la possibilité d'étendre le champ d'application du crédit d'impôt remboursable pour les productions cinématographiques québécoises aux créations et aux productions à contenu multimédia. Toutefois, la mise en place d'un nouveau crédit fut plutôt annoncée dans le cadre du budget 1996-1997. Les paramètres originaux du CTMM prévoyaient que le montant du crédit d'impôt remboursable était fonction, d'une part, des dépenses salariales admissibles et, d'autre part, des recettes d'exploitation générées par ce titre (tableau 1).

Tableau 1. **Paramètres originaux du CTMM, 9 mai 1996**

Catégories/composantes	Taux	Bonification	Aide maximale totale
Titres destinés au marché de la consommation	20 % des dépenses de m-o admissibles, jusqu'à concurrence de 10 % des frais de production	Prime au français : 20 % des dépenses de m-o, admissibles jusqu'à concurrence de 10 % des frais de production Prime à la performance : 20 % des recettes d'exploitation, jusqu'à concurrence de 10 % des frais de production	Jusqu'à 30 % des frais de production
Titres corporatifs ou institutionnels admissibles	20 % des dépenses de m-o admissibles, jusqu'à concurrence de 10 % des frais de production	Prime au français : N/A Prime à la performance : 20 % des recettes d'exploitation, jusqu'à concurrence de 10 % des frais de production	Jusqu'à 20 % des frais de production

Source : Gouvernement du Québec (1996), *Budget 1996-1997*, Annexe A p. 53.

La dépense fiscale associée au CTMM ne devait pas surpasser 3 M$ par exercice financier[11] et son annonce fut effectuée « en ayant à l'esprit de favoriser la création d'emploi »[12].

Dès le départ, l'aide accordée était bonifiée pour la production de titres à être commercialisés, le risque d'affaires leur étant associé étant plus élevé que pour les titres institutionnels ou ceux répondant à une commande.

La mesure originale contenait aussi des critères relatifs à la détention de droits d'auteur et une société bénéficiaire devait être sous contrôle québécois. Ces éléments ont été retirés dès l'année suivante dans le

[10] L.I. art. 1029.8.36.0.3.10.1.

[11] Gouvernement du Québec, ministère des finances (1996), *Budget 1996-1997 – Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, Annexe A, p. 52-54.

[12] Gouvernement du Québec, ministère des finances (1995), *Budget 1995-1996 – Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, Annexe A, p. 110.

cadre d'un bulletin d'information[13], rendant les filiales étrangères admissibles à l'aide fiscale dans la mesure où elles étaient productrices d'un titre pour lequel elles demandaient le crédit. De plus, le calcul du CTMM a également été revu, jugé trop complexe à administrer (une hausse du taux pour les dépenses de main-d'œuvre admissible a été consentie en remplacement de la prime à la performance).

Tableau 2. **Évolution des principaux paramètres du CTMM**

Catégories des titres admissibles	22 mai 1997		31 mars 1998	12 juin 2003	5 juin 2014	27 mars 2015
CTMM – volet général Titre admissible destiné à une commercialisation	**45 %** des dépenses de m-o admissibles	**Crédit maximal : Jusqu'à 35 % des frais de production admissibles**	**40 %** des dépenses de m-o admissibles	**30 %** des dépenses de m-o admissibles	**24 %** des dépenses de m-o admissibles	**30 %** des dépenses de m-o admissibles
Prime au français	**20 %** des dépenses de m-o admissibles		**10 %** des dépenses de m-o admissibles	**7,5 %** des dépenses de m-o admissibles	**6 %** des dépenses de m-o admissibles	**7,5 %** des dépenses de m-o admissibles
Autres types de titres	**45 %** des dépenses de m-o admissibles	**Crédit maximal : Jusqu'à 25 % des frais de production admissibles**	**35 %** des dépenses de m-o admissibles	**26,25 %** des dépenses de m-o admissibles	**21 %** des dépenses de m-o admissibles	**26,25 %** des dépenses de m-o admissibles

Le tableau 2 recense les modifications apportées au taux du crédit et les dates d'application des changements. On y remarque les coupes paramétriques de 25 % (2003), puis de 20 % (2014) qui ont affecté non seulement ce crédit, mais aussi l'aide fiscale aux entreprises de façon générale.

À l'exception du changement annoncé le 5 juin 2014, les changements de taux ont été accompagnés par d'autres modifications aux paramètres du crédit. D'abord, le CTMM a subi des modifications importantes dans le cadre du budget 1998-1999, alors que la notion de **producteur de titre** fut élargie pour y inclure les sociétés qui réalisent une partie d'un titre pour le bénéfice d'un producteur qui n'est pas assujetti à l'impôt sur le revenu du Québec. On permettait ainsi aux filiales non contrôlées au Québec et effectuant de la sous-traitance de bénéficier du crédit. C'est aussi à compter du 31 mars 1998 que l'on procéda au retrait du plafond relatif aux frais de production et à l'addition du volet spécialisé du CTMM qui visait à mieux adapter la mesure à une partie de la clientèle et à la simplifier[14].

L'addition du volet spécialisé permet aux sociétés qui se consacrent exclusivement ou presque à la production de titre multimédia de ne plus avoir à obtenir d'attestations multiples distinctes (alors émises par la SODEC) et à devoir compiler distinctement leurs dépenses se rapportant à chacun de leurs titres afin de bénéficier de la mesure. Pour profiter du volet spécialisé, la totalité ou presque (90 %) des activités exercées au Québec par les sociétés devaient consister à produire des titres admissibles. Pour bénéficier du crédit maximal, 75 %

[13] Gouvernement du Québec, ministère des finances (1997), *Mesures visant à favoriser l'industrie québécoise du multimédia et des technologies de l'information*, Bulletin d'information 97-3, 22 mai 1997.

[14] Gouvernement du Québec, ministère des finances (1998), *Budget 1998-1999 – Renseignements supplémentaires sur les mesures du budget*, 31 mars 1998, section 1, p. 51.

des titres produits par la société spécialisée (ou de son revenu brut) devaient être destinés à une commercialisation, et être disponibles en version française. Il est à noter que les autres catégories de dépenses admissibles en fonction du type de titre produit se sont dès lors elles aussi appliquées à la fois au volet général et au volet spécialisé.

Ensuite, dans le cadre du budget 2003-2004, on a annoncé que la responsabilité de l'attestation de la conformité d'une entreprise à l'un des deux volets du CTMM relevait d'Investissement Québec et non plus de la SODEC[15].

Même si aucun changement de taux ne fut annoncé dans le cadre du budget 2012-2013[16], c'est à l'occasion de celui-ci que l'on a modifié les catégories de taux du crédit versé en fonction du type de titre produit. Par l'effet de cette révision, il n'est plus exigé que le titre produit **ne fasse pas l'objet d'une commande** pour obtenir le crédit maximal. De même, à compter du 21 mars 2012:

- le crédit dont pouvait auparavant se prévaloir un sous-traitant engagé par une entreprise produisant un ou des titres multimédias, sous certaines conditions, est dorénavant attribué à l'entreprise qui engage le sous-traitant[17];
- le seuil d'accès au volet spécialisé, qui était réservé aux sociétés dont 90 % des activités étaient consacrées à produire des titres admissibles a été abaissé à 75% pour tenir compte des activités administratives devant être effectuées dans le cours normal de l'exploitation d'une entreprise;
- les titres de formation professionnelle ouvrent droit au taux du crédit le moins élevé.

Suite à la coupe paramétrique de l'aide aux entreprises du budget de 2014-2015, le CTMM fut ramené au niveau de 2003 dans le cadre du budget 2015-2016[18]. De plus, à compter du 26 mars 2015, une dépense admissible est plafonnée à 100 000$ par employé admissible, mis à part pour 20 % des employés, ceux-ci devant faire l'objet d'une désignation.

Il est à noter que les annonces du budget 2015-2016 ont été effectuées peu de temps après le dépôt en 2015 du rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Celle-ci recommandait notamment de bonifier les taux du CTMM afin de revenir en partie sur le resserrement effectué en juin 2014. Sur la base de ces recommandations le taux maximal serait passé à 35 % au lieu de 37,5 %. De plus, la Commission recommandait que la bonification du taux du crédit d'impôt s'accompagne de la fixation d'un plafond au crédit d'impôt égal à 25 000 $ par année par emploi admissible[19].

[15] Gouvernement du Québec (2003), *Budget 2003-2004 – Renseignements additionnels sur les mesures fiscales*, p. 34.

[16] Gouvernement du Québec (2012,) *Budget 2012-2013 – Renseignements additionnels sur les mesures fiscales du budget*, p. 37-38.

[17] *Ibid*, Toutefois, dans le cas d'un sous-traitant qui se qualifie à titre de société admissible et qui exécute un contrat pour une société qui n'a pas d'établissement au Québec, celui-ci peut continuer à demander directement le crédit.

[18] Gouvernement du Québec (2015), *Budget 2015-2016 – Renseignements additionnels sur les mesures fiscales*, p. A.85.

[19] Gouvernement du Québec, Commission d'examen de la fiscalité (2015), *Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, volume 1 – Une réforme de la fiscalité québécoise*, recommandation 29, p. 103.

2. CONTOUR DU SECTEUR

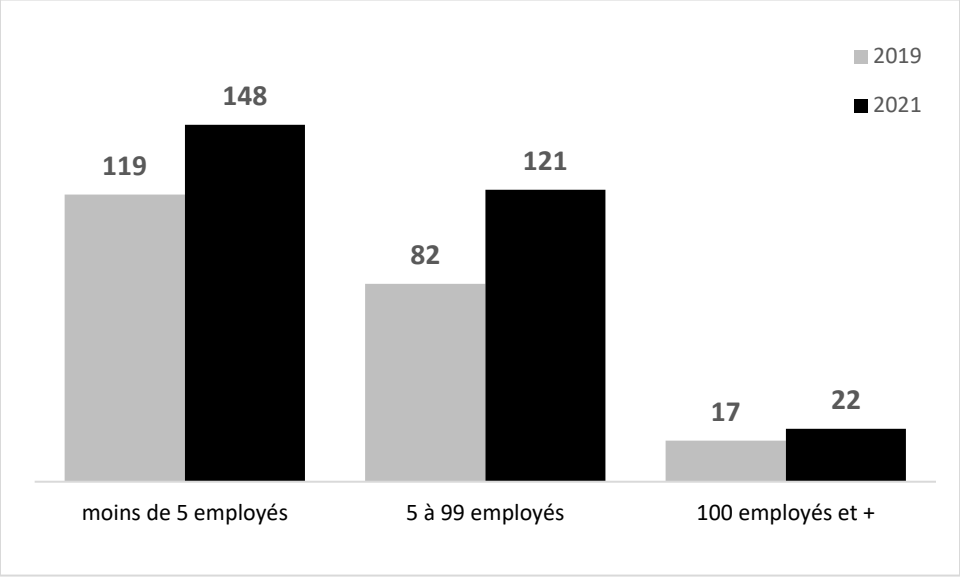
Le développement de l'industrie du jeu vidéo au Québec est étroitement lié à l'utilisation du CTMM. Cette section donne un aperçu de l'envergure et de la composition de l'industrie telle qu'on la retrouve aujourd'hui ainsi que l'évolution de l'utilisation du crédit.

2.1 Portrait statistique

L'industrie québécoise du jeu vidéo a connu une expansion rapide depuis la mise en place du CTMM. On y recense 291 entreprises en 2021. Comme le montre la figure 1, l'industrie se compose de 22 entreprises de grande taille (100 employés et plus), 121 de taille standard (5 à 99 employés) et 148 micro-entreprises (1 à 4 employés)[20].

Toujours en 2021, on recense **13 500 emplois directs**[21] dans l'industrie du jeu vidéo au Québec qui est par ailleurs la province où l'on retrouve le plus d'employés au Canada (32 300), devant la Colombie-Britannique (8 700) et l'Ontario (7 000) [22]. Entre 2019 et 2021 le nombre d'entreprises de cette industrie est passé de 218 à 291, une hausse de plus de 33 %. La progression de l'emploi fut toutefois plus modeste (moins de 5 %).

Figure 1. **Évolution du nombre d'entreprises de l'industrie du jeu vidéo, selon la taille, Québec 2019-2021**



Source : Association canadienne du logiciel de divertissement

L'emploi dans cette industrie se concentre dans les entreprises de grande taille. Au niveau canadien, bien que les entreprises de 100 employés et plus ne représentent que 6 % du nombre total d'entreprises, celles-

[20] Association canadienne du logiciel de divertissement (2021), *L'industrie canadienne du jeu vidéo en 2021*.

[21] Ce nombre d'employés de l'industrie correspond à l'évaluation véhiculée par les représentants de l'industrie (Guilde du jeu vidéo, Alliance canadienne du jeu vidéo). Il est à noter que le nombre d'employés des entreprises bénéficiant du crédit est plus élevé, certaines de celles-ci menant des activités multiples, une part de ces activités n'étant pas liées au jeu vidéo.

[22] Association canadienne du logiciel de divertissement (2021), *L'industrie canadienne du jeu vidéo en 2021*.

ci se partagent 76 % de l'ensemble des employés. Par ailleurs, toujours au niveau canadien, 83 % des emplois dans l'industrie du jeu vidéo sont occupés dans des filiales de multinationales étrangères.

Au Québec, à elle seule, Ubisoft Divertissements Inc., une filiale de la multinationale Ubisoft, compte près de 5 000 employés au Québec en 2021, le tiers des employés de l'industrie. Cette société est implantée au Québec depuis 1997, attirée originalement à l'aide d'une subvention de 25 000 $ par employé pour une période de 5 ans en contrepartie de la création de 500 emplois. Fait à noter : ce 25 000 $ était assumé dans une proportion de 15 000 $ par Québec et de 10 000 $ par le gouvernement fédéral (sous forme d'aide discrétionnaire)[23].

On retrouve aussi au Québec des filiales de Vivendi, Microsoft et Warner Bros. œuvrant dans l'industrie du jeu vidéo. Plus récemment, Amazon[24] et Tencent[25] ont aussi démarré leurs activités au Québec. À titre indicatif, une liste de figures importantes de la filière du jeu vidéo au Québec en 2021 selon Investissement Québec et Montréal International est disponible en annexe (tableau A1). Cette liste non exhaustive recense 15 sociétés actives au Québec, leurs actionnaires ultimes et le chiffre d'affaires consolidé des groupes dont elles font partie. Deux de ces sociétés, soit Behaviour Interactif Inc. et Frima Studio Inc. sont cependant sous contrôle québécois. À elles seules, ces 15 sociétés emploient environ 10 000 personnes.

Le salaire moyen dans l'industrie du jeu vidéo est de 78 600 $ au Canada (75 900 $ en 2019). Au Québec, celui-ci serait inférieur à la moyenne canadienne et ce, malgré que le Québec soit la province comptant le plus d'entreprises de grande taille (22) et que celles-ci versent des salaires plus élevés que les sociétés de plus petite taille. En effet, toujours au niveau canadien, on estime que les salaires versés varient de 51 100 $ en moyenne pour la micro-entreprise à 73 800 $ pour la grande entreprise[26].

2.2 Statistiques fiscales liées au CTMM

La dépense fiscale associée au CTMM dépend à la fois du nombre d'emplois admissibles et des salaires qui leur sont associés. De façon générale, les données indiquent une progression soutenue du coût de la mesure depuis sa mise en place (tableau 3). On dénote toutefois une légère réduction en 2015, une année affectée par la réduction temporaire des taux du crédit, annoncée le 5 juin 2014.

Bien que l'on ne dispose que de données fragmentaires sur le coût de la mesure qui est associée au volet spécialisé et celui relatif aux sociétés de 200 employés et plus sur la période 2008 à 2011, celles-ci semblent indiquer que les sociétés de 200 employés et plus bénéficiant du volet spécialisé ont obtenu l'essentiel des avantages fiscaux.

Le coût du CTMM a progressé plus rapidement que celui de l'ensemble des dépenses fiscales au bénéfice des entreprises. Tandis que le coût du CTMM ne représentait que 1 % de l'ensemble des dépenses entre 1998 et 2004, celui-ci surpasse 5 % de l'ensemble des dépenses depuis 2016. Il est à noter que la valeur fiscale du

[23] Diane-Gabrielle Tremblay et Serge Rousseau (2005), The Montreal Multimedia Sector: A Cluster, A New Mode of Governance or a Simple Co-location? *Revue canadienne des sciences régionales*, XXVIII:2 (Été 2005), 299-328.

[24] Amazon, *Amazon Games opens development studio in Montreal* <https://www.amazongames.com/en-us/news/articles/amazon-games-opens-development-studio-montreal>.

[25] TiMi Studio Group, *TiMi Studio Group Opening Game Development Studio in Montréal* <https://www.timistudios.com/timi-studio-group-opening-game-development-studio-in-montreal/>.

[26] Alliance canadienne du jeu vidéo (2021), *L'industrie canadienne du jeu vidéo en 2021.*

CTMM, un crédit remboursable, n'est pas affectée par les cycles économiques qui peuvent affecter le revenu imposable des entreprises, tandis que la valeur fiscale d'un crédit non remboursable peut être affectée par cet élément.

Tableau 3. **Évolution du coût du CTMM** (M$)**, 1997-2022**

	Coût	Coût de l'ensemble des mesures fiscales aux entreprises	Ratio		**Coût**	Coût de l'ensemble des mesures fiscales aux entreprises	Ratio
1997	**F**	979	F	2010	**97** (88,1*/86,2**)	3 293	2,9 %
1998	**13**	1 096	1,2 %	2011	**109** (100*/88,5**)	3 218	3,4 %
1999	**12**	1 321	0,9 %	2012	**133**	3 160	4,2 %
2000	**19**	1 484	1,3 %	2013	**152**	3 134	4,9 %
2001	**22**	2 059	1,1 %	2014	**157**	3 216	4,9 %
2002	**22**	1 987	1,1 %	2015	**152**	3 162	4,8 %
2003	**22**	2 168	1,0 %	2016	**189**	3 214	5,9 %
2004	**24**	2 191	1,1 %	2017	**207**	3 356	6,2 %
2005	**36**	2 576	1,4 %	2018	**227**	4 173	5,4 %
2006	**44**	2 704	1,6 %	2019	**293**	4 987	5,9 %
2007	**58**	3 209	1,8 %	2020	**301**	4 670	6,4 %
2008	**76** (72,5*/65,1**)	3 168	2,4 %	2021	**311**	5 144	6,1 %
2009	**83** (77,7*/72,9**)	3 383	2,5 %	2022	**340**	5 747	5,9 %

Notes : * coût relatif au volet spécialisé, ** coût relatif aux sociétés de 200 employés +.
Sources : Gouvernement du Québec, ministère des finances, *Dépenses fiscales* (années multiples) et Gouvernement du Québec, ministère des finances, *La fiscalité des sociétés au Québec* (2014).

Le crédit par emploi admissible estimé est passé de 14 054 $ en 2010 à 23 051 $ en 2022 (Tableau 4), une hausse de 64 %. Pour fins de comparaison, sur cette période, le salaire moyen dans le secteur des services professionnels et techniques, un secteur relativement comparable, a connu une hausse de 37 %[27].

[27] Statistique Canada, *Tableau 14-10-0064-01,* (30-11-2022).

Tableau 4. **Nombre d'emplois admissibles et estimation du coût moyen par emploi supporté, 2010-2022**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sociétés bénéficiaires (sociétés bénéficiaires du volet spécialisé)	78 (17)	86 (17)	98	121	121	145	165	183	197	**196**	ND	ND	ND
Emplois dans l'industrie* (emplois admissibles - CTMM volet spécialisé)	6 830 (**6 095**)	7 595 (**6 839**)	8 979	9 061	9 143	9 556	9 970	10 000	11 450	**13 138**	13 200	13 500	14 750
Dépense fiscale par emploi dans l'industrie ($)	14 054	13 187	14 812	16 797	17 172	15 885 **	18 967	20 740	19 817	**22 553**	22 788	23 052	23 051

Note * : Estimations tirées de profils de la main-d'œuvre de l'industrie du jeu électronique et du nombre d'employés pour lesquels le crédit a été demandé en 2019.

Note** : Les taux du CTMM ont été abaissés entre juin 2014 et mars 2015.

Sources : Gouvernement du Québec, *Dépenses fiscales* (années multiples), Gouvernement du Québec, *Statistiques fiscales des sociétés* (années multiples), Gouvernement du Québec (2014), *La fiscalité des sociétés au Québec,* Association canadienne du logiciel de divertissement, TECHNOCompétences, et nos estimations.

2.3 Données agrégées relatives aux utilisateurs du CTMM pour 2019

À l'aide de données administratives sur l'utilisation du CTMM, il est possible de présenter un portrait plus détaillé de l'utilisation de cette mesure par les sociétés bénéficiaires ayant terminé un exercice financier au cours de l'année civile 2019. Ces données anonymisées et consolidées fournies par le ministère des Finances du Québec proviennent des déclarations des sociétés auprès de Revenu Québec qui ont été jumelées à des données provenant de sources externes (Investissement Québec, REQ, etc.).

Les données brutes obtenues[28] font l'objet d'une première segmentation selon le volet du crédit obtenu (général ou spécialisé) et, dans un deuxième temps, les données consolidées sont présentées à part pour les SPCC, les non SPCC qui font partie d'un groupe dont la société mère est incorporée au Québec et les non SPCC qui font partie d'un groupe dont la société mère n'est pas incorporée au Québec[29].

Les éléments suivants sont à prendre en compte relativement à ces données :

- Certaines données obtenues ne font pas l'objet d'une vérification par Revenu Québec;
- La classification des sociétés a fait l'objet de certains ajustements à la suite de validations;
- Le nombre d'employés pour lesquels le crédit a été obtenu n'est pas disponible. Ainsi, le nombre d'employés pour lesquels le crédit a été demandé est utilisé pour estimer cette variable. Dans le cas du volet spécialisé du CTMM, il s'agit probablement d'une surestimation tandis que cette information n'est pas disponible dans le cas du volet général;

[28] Dans la suite du texte, les estimations tirées de l'extraction fournie par le ministère des Finances du Québec sont désignées par le terme ***données administratives***.

[29] Une SPCC est une société privée, résidente du Canada et non contrôlée directement ou indirectement par une ou plusieurs personnes non-résidentes ou encore, une ou plusieurs sociétés cotées en bourse. Voir : Gouvernement du Canada, *Genre de société* <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/impot/entreprises/sujets/societes/genre-societe.html>.

- Les totaux pour une catégorie qui se rapporte à moins de 10 sociétés ne sont pas divulgués, afin de respecter le caractère confidentiel des déclarations de revenus.

Les données administratives obtenues permettent de distinguer entre les crédits obtenus par les Sociétés privées sous contrôle canadien québécoises (SPCC) et les sociétés non contrôlées au Québec (SNCQ). D'une part, les SPCC peuvent théoriquement inclure une société non-résidente du Québec qui détient un établissement au Québec. D'autre part, les SNCQ peuvent se présenter sous plusieurs formes dont celle d'une filiale québécoise d'une multinationale étrangère ou encore celle d'un établissement d'une filiale d'une multinationale qui est résidente d'une autre province canadienne (le tableau A1 en annexe contient des exemples de ceci).

À l'aide des données administratives et des données sur les dépenses fiscales de 2019 publiées au rapport sur les dépenses fiscales de 2021, il est possible de déterminer que, pour cette année, 196 sociétés ont bénéficié du CTMM et qu'au moins 157 de celles-ci ne bénéficiaient pas du volet spécialisé. Le fait que la majorité des sociétés bénéficiaires utilisent le volet général laisse sous-entendre qu'une proportion significative des activités de ces sociétés n'est pas directement admissible au CTMM, soit, par exemple, parce qu'une partie de leurs activités ne relève pas de la production de titres multimédias ou encore parce que ces sociétés ne sont pas les productrices d'une partie des titres sur lesquelles elles travaillent (sous-traitance). À ce niveau, il importe de rappeler que depuis 2012, une société ne peut obtenir le CTMM pour ses activités de production de titres multimédias effectuées à titre de sous-traitant, à moins que ce type d'activité soit effectuée pour le compte d'une société qui n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu du Québec.

Ainsi, il faut bien comprendre que malgré que les sociétés bénéficiaires du CTMM aient généré un revenu brut consolidé de plus de 3,5 G$ en 2019, une partie de ce revenu est potentiellement liée à d'autres activités que la production de titres multimédias.

Il n'en demeure pas moins, qu'à elles seules, les SNCQ dont l'essentiel des activités relève de la production de titres multimédia ont généré un revenu brut au Québec supérieur à 1,1 G$ en 2019 (tableau 5).

Tableau 5. **Revenu brut et revenu net au Québec consolidé des sociétés bénéficiaires du CTMM selon le genre de société et le volet, 2019**

	Volet général		**Volet spécialisé**		**Total**	
	Revenu brut (M$)	Revenu net (M$)	Revenu brut (M$)	Revenu net (M$)	Revenu brut (M$)	Revenu net (M$)
SPCC	269,7	5,4 (2,0 %)	172,6	31,5 (18,3 %)	3 548,6	177,9 (5,0 %)
SNCQ	410,9	15,3 (3,7 %)	1 104,5	109,0 (9,9 %)		
Autres	DC	DC	DC	DC		
Total						

DC = Donnée confidentielle : implique que moins de 10 (et plus de zéro) sociétés se retrouvent dans une sous-catégorie.
Source : Données administratives

Le revenu net consolidé des sociétés bénéficiaires présenté prend en compte l'effet des crédits d'impôt pour 2019. On constate que celui-ci, exprimé en pourcentage du revenu brut (entre parenthèses) est plus faible pour les SNCQ ayant obtenu le volet spécialisé du CTMM (9,9 %) que pour les SPCC (18,3 %).

Le tableau 6 montre que malgré qu'elles soient minoritaires parmi les bénéficiaires, les sociétés qui touchent le CTMM volet spécialisé se partagent l'essentiel de l'aide. Celles-ci ont obtenu plus de 243 M$ (25,4+218,2), soit plus de 83 % de la dépense fiscale associée à ce crédit.

Par ailleurs, les 15 SNCQ qui bénéficient du volet spécialisé se partagent 218,2 M$, soit 74,5 % du coût fiscal total du CTMM. On peut estimer qu'à elle seule Ubisoft Entertainment a bénéficié de près de la moitié du CTMM versé à ces 15 sociétés (environ 100 M$)[30].

Tableau 6. **CTMM obtenu selon le genre de société et le volet,** 2019

	Volet général		**Volet spécialisé**		**Total**	
	Crédit obtenu (M$)	Nombre de sociétés	Crédit obtenu (M$)	Nombre de sociétés	Crédit obtenu (M$)	Nombre de sociétés
SPCC	21,6	134	25,4	16	292,8	196
SNCQ	7,9	22	218,2	15		
Autres	DC	DC	DC	DC		
Total						

DC = Donnée confidentielle : implique que moins de 10 (et plus de zéro) entreprises se retrouvent dans une sous-catégorie.
Source : Données administratives et Gouvernement du Québec, *Dépenses fiscales 2021.*

Les SNCQ qui bénéficient du volet spécialisé du CTMM emploient la majorité des travailleurs pour lesquels le crédit est demandé. Le tableau 7 montre que ces sociétés ont versé 572,7 M$ en salaires admissibles à la mesure en 2019 (salaires des sous-traitants liés inclus). Les données administratives indiquent que les SNCQ ont demandé le crédit pour 7 512 employés.

Tableau 7. **Masse salariale admissible au CTMM selon le genre de société et le volet,** 2019

	Volet général		**Volet spécialisé**		**Total**	
	Masse salariale admissible (M$)	Nombre d'employés pour lesquels le crédit a été demandé	Masse salariale admissible (M$)	Nombre d'employés pour lesquels le crédit a été demandé	Masse salariale admissible (M$)	Nombre d'employés pour lesquels le crédit a été demandé
SPCC	58,0	n.d.	65,9	1 503	794,4	13 138
SNCQ	20,9	n.d.	572,7	7 512		
Autres	DC	DC	DC	DC		
Total						

DC = Donnée confidentielle : implique que moins de 10 (et plus de zéro) entreprises se retrouvent dans une sous-catégorie.
n.d. = non disponible.
Source : Données administratives et Gouvernement du Québec, *Dépenses fiscales 2021*

La dépense fiscale totale liée au CTMM, qui s'élève à 293 M$, correspond donc à près de 37 % des salaires admissibles (et de ceux de sous-traitants liés), qui se sont élevés à 794 M$[31].

[30] Ubisoft (2020), *Universal registration document and financial report 2019-2020*, p. 232.

[31] La donnée portant sur la moitié des contreparties versées à des sous-traitants non liés qui se rapportent à l'exécution de travaux de production admissibles n'a pas été rendue disponible. Il n'est donc pas possible d'estimer le taux moyen effectif du CTMM en 2019, mais l'information n'en demeure pas moins pertinente. Par ailleurs, il est à noter que les salaires admissibles dont il est question ici sont les salaires après application de la limite annuelle, des réductions pour aides, bénéfices ou avantages, ainsi que de la réduction pour éviter le cumul de crédits d'impôt.

3. ANALYSE DU CONTEXTE D'AFFAIRES DANS LE SECTEUR DU JEU VIDÉO

Après avoir brossé un portrait statistique du CTMM et de ses bénéficiaires, la présente section examine l'environnement d'affaires dans lequel évolue les entreprises de cette industrie. Certaines comparaisons avec des localisations alternatives au Québec y sont effectuées incluant les avantages fiscaux offerts.

3.1 Taille du marché et perspectives d'évolution de l'industrie

Le marché mondial du jeu vidéo est en progression. Selon PwC, la valeur de celui-ci, qui atteint 214 G$ US connaîtra une croissance soutenue pour atteindre 321 G$ US en 2026[32]. Toutefois, cette industrie se transforme. Une forte tendance à la consolidation s'observe[33] alors que la proportion des revenus associés aux jeux pour ordinateur et aux jeux pour console, quoiqu'en augmentation, occupe une part de moins en moins importante de l'ensemble des revenus.

Les jeux pour téléphone portable (*mobile games*) constituent un incontournable dans le développement de l'industrie et la majorité de ceux-ci utilisent le modèle *free-to-play*, impliquant une transformation des modèles d'affaires, la monétisation des *mobile games* passant par la vente d'items de jeu et de publicité au lieu de la vente des jeux eux-même[34].

On peut s'interroger sur l'impact de cette transformation sur la profitabilité de l'industrie du jeu vidéo au Québec. Les modèles d'affaires des filiales dont les sociétés mères basées à l'extérieur du Québec reposent sur la facturation des coûts d'opération (principalement les salaires des développeurs) auquel une marge bénéficiaire incluant l'*overhead* est facturé aux filiales du groupe en charge de la distribution des titres développés[35]. Dans une industrie où la valeur ajoutée proviendra davantage de la marchandisation, est-ce que la profitabilité des filiales situées au Québec, qui est déjà inférieure à celles des entreprises locales[36] risque de décroître ?

3.2 Une industrie où s'exerce une forte concurrence fiscale

L'industrie du jeu vidéo est intensive en main-d'œuvre et repose sur des talents hautement mobiles. Celle-ci est dominée par des multinationales détenant des filiales dans de multiples juridictions qui jouent le jeu du chalandage fiscal[37]. Le CTMM octroyé aux entreprises du secteur a contribué à faire du Québec (Montréal) le 5e pole mondial en matière de développement de jeux vidéo, derrière Tokyo, Londres, San Francisco et

[32] PwC (2021), *PwC's global entertainment & media outlook 2022-2026.*

[33] The Ringer, *The Great Consolidation of the Video Game Industry* <https://www.theringer.com/video-games/2022/8/19/23308468/video-games-acquisitions-mergers-microsoft-sony-tencent-embracer>.

[34] Voir : Forbes, *Video games industry & its revenue shift* <https://www.forbes.com/sites/ilkerkoksal/2019/11/08/video-gaming-industry--its-revenue-shift/?sh=665c7143663e> et CNBC, *How free-to-play and in-game purchases took over the video game industry* <https://www.cnbc.com/2022/10/06/how-free-to-play-and-in-game-purchases-took-over-video-games.html >.

[35] Ubisoft (2022), *Universal registration document 2021-22*, p.215.

[36] Voir section 2.3.

[37] E&B DATA (2015), *Revue des programmes de crédits d'impôt de la Nouvelle économie*. Étude effectuée dans le cadre de la Commission d'examen sur la fiscalité du Québec, p.61.

Austin[38]. Cependant ce type d'aide fiscale est également offert ailleurs. Plusieurs autres provinces canadiennes ainsi que d'autres pays, offrent des aides fiscales aux entreprises du secteur de jeu vidéo. Néanmoins, d'autres facteurs interviennent dans une décision de localisation (coût brut de la main-d'œuvre, coût des espaces de bureau, coût de l'énergie, etc.).

3.2.1 Crédits offerts par les autres provinces canadiennes

Ontario

L'Ontario offre le *Crédit d'impôt de l'Ontario pour les produits multimédias interactifs numériques*[39]. De façon générale, il s'agit d'un crédit remboursable pour les sociétés qui développent et commercialisent leurs propres titres (crédit équivalent à 40 % des dépenses) ou des titres produits dans le cadre d'ententes de service rémunérées (crédit équivalent à 35 % des dépenses admissibles)[40].

Les dépenses admissibles comprennent les salaires et traitements engagés en Ontario et les montants payés à d'autres sociétés canadiennes imposables pour les services rendus par leurs employés pour des employés ontariens. Dans ce dernier cas, lorsque le détail des salaires et traitements engagés par le tiers pour la livraison des services n'est pas disponible, 65 % des coûts de main-d'œuvre facturés sont utilisés comme estimation raisonnable des traitements et salaires versés (la différence étant attribuable à l'administration et au profit). Les dépenses de commercialisation et de distribution des entreprises qui développent et commercialisent leurs propres produits sont admissibles au crédit, jusqu'à hauteur de 100 000 $ par produit.

Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique offre le C*rédit d'impôt de la Colombie-Britannique pour médias numériques interactifs*[41]. Il s'agit d'un crédit remboursable qui s'élève à 17,5 % des salaires et traitements admissibles directement attribuables à l'activité de développement d'un média interactif numérique versés à des employés de la Colombie-Britannique.

En substance, la société doit verser des salaires et traitements admissibles d'au moins 100 000 $ par année et son activité principale doit être le développement de produits médias numériques interactifs. Toutefois, dans le cas où des salaires et traitements admissibles sont égaux ou supérieurs à 2 M$, l'activité principale de l'entreprise n'a pas à être le développement de produits médias numériques interactifs. Les dépenses pour sous-traitants ne sont pas admissibles.

Autres provinces

Mis à part l'Alberta, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick, les autres provinces se sont aussi doté d'allègements fiscaux visant spécifiquement l'industrie du média interactif. Le tableau 8 résume ces mesures.

---

38 Montréal International (2022), *Le grand Montréal. Plaque tournante mondiale du jeu vidéo.*

39 Ontario Créatif, *Crédit d'impôt pour les produits multimédias interactifs numériques* <https://www.ontariocreates.ca/fr/tax-incentives/oidmtc>.

40 Pour bénéficier du taux de crédit de 40 % une société doit avoir achevé le titre. De plus, 80 % du montant total des dépenses de main-d'œuvre associées au développement du produit doivent être attribuables à des travaux réalisés en Ontario et 25 % du montant total des dépenses de main-d'œuvre associées au développement doit être versé sous la forme de traitements ou salaires admissibles aux employés de la société. Ontario Créatif, *Lignes directrices du CIOPMIN* <https://www.ontariocreates.ca/fr/tax-incentives/oidmtc/oidmtc-guidelines-non-specified>.

41 Gouvernement de la Colombie-Britannique, *Interactive digital media tax credit* <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/income-taxes/corporate/credits/interactive-digital-media>.

Tableau 8 : **Principales caractéristiques des crédits d'impôt remboursables pour médias numériques interactifs, provinces canadiennes,** 2022

Provinces	Mesures	Taux	Commentaires, dépenses admissibles
Ontario	Crédit d'impôt pour les produits multimédias interactifs numériques	40 % (salaires, traitements et dépenses de commercialisation et distribution) lorsque les produits sont développés aux fins de vente ou de licence. 35 % (des salaires et traitements) pour travaux effectués notamment dans le cadre d'un contrat de service.	Voir ci-haut.
Colombie-Britannique	Crédit d'impôt pour médias numériques interactifs	17,5 % (salaires et traitements)	Voir ci-haut.
Manitoba [42]	Crédit d'impôt pour médias numériques interactifs	40 % de la dépense de salaires et traitements effectuée auprès de résidents du Manitoba (si au moins 25 % de l'ensemble des salaires et traitements versés par l'entreprise le sont à des résidents du Manitoba) 35 % des coûts de la m-o admissible (si moins de 25 % de l'ensemble des salaires et traitement sont versés à des résidents du Manitoba). Dans ce cas, la dépense salariale doit surpasser au moins 1 M$ et ne pas bénéficier d'une autre forme d'aide (fédérale, provinciale ou locale).	Dans le cas où le coût du projet est admissible au crédit visant l'ensemble des coûts du projet, jusqu'à 100 000 $ en dépenses de marketing et distribution par projet sont admissibles. La dépense de m-o peut comprendre 65 % des dépenses de m-o du Manitoba de sous-traitants.
Nouvelle-Écosse[43]	Crédit d'impôt pour médias numériques	Le moindre de 50 % de la dépense de m-o (bonification de 10 % si l'établissement est situé à l'extérieur d'Halifax) et de 25 % des coûts du projet pour des dépenses effectuées en Nouvelle-Écosse (bonification de 5 % si l'établissement est situé à l'extérieur d'Halifax).	Dans le calcul des coûts du projet, jusqu'à 100 000 $ en dépenses de marketing et distribution par projet sont admissibles.
Île-du-Prince-Édouard[44]	PEI Labour rebate (**programme aussi offert à d'autres industries)**.	Jusqu'à 25 % des salaires et traitements admissibles payés à des résidents de l'IPE dont le salaire est d'au moins 35 000 $ par année.	Pour des projets d'une durée maximale d'un an.
Terre-Neuve-et-Labrador[45]	Crédit d'impôt pour les produits multimédias interactifs numériques	40 % des salaires admissibles et 65 % de la dépense effectuée auprès de sous-traitants pour la rémunération de leurs employés.	La valeur du crédit est plafonnée à 40 000 $ par employé et 2 M$ par société (ou groupe de société).

[42] Gouvernement du Manitoba, Développement économique, Investissement et Commerce (2022) *Crédit d'impôt du Manitoba pour les médias numériques interactifs*.

[43] Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Digital Media Tax Credit.* <https://novascotia.ca/finance/en/home/taxation/tax101/businesstax/corporateincometax/digitalmediataxcredit.aspx.html>.

[44] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, *PEI Labour Rebate* <https://www.princeedwardisland.ca/en/service/pei-labour-rebate>.

[45] Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *Newfoundland and Labrador Interactive Digital Media (IDM) Tax Credit – Guidelines* <https://www.gov.nl.ca/fin/tax-programs-incentives/business/idmtc-guidelines/> .

Principales différences entre le CTMM et les mesures offertes par les autres provinces

Les crédits remboursables des autres provinces visent les mêmes activités que le crédit québécois. Mis à part T-N-L, la dépense salariale par individu et la dépense admissible totale ne sont toutefois pas plafonnées. Dans le cas de l'Ontario, le taux peut atteindre 40 %. Toutefois, la détention des droits de propriété sur les titres produits est exigée pour l'obtention du taux maximal, autrement celui-ci est ramené à 35 %. De plus, l'Ontario, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse permettent jusqu'à 100 000 $ de dépenses de marketing et distribution, ce que le Québec et les autres provinces ne permettent pas.

De façon générale, l'offre du Québec apparaît cohérente à celle des autres provinces. Le CTMM est relativement similaire au crédit offert par le gouvernement de l'Ontario.

3.2.2 Coût comparatif de la main-d'œuvre

Les taux et les paramètres des crédits d'impôt, qui visent essentiellement les salaires, sont insuffisants pour juger de l'attractivité financière d'une aide par rapport à une autre. Ceci nécessite aussi de prendre en compte le coût des salaires avant crédit et les taxes sur la masse salariale.

La comparaison du cas de Montréal à celui de Toronto et Vancouver présentée au tableau 9 montre que les salaires moyens offerts pour certains types d'emploi présents dans l'industrie du jeu vidéo sont invariablement plus faibles à Montréal[46].

Tableau 9 : **Comparaison du salaire moyen pour certains types d'emploi - Montréal, Toronto et Vancouver, 2022**

	Montréal		**Toronto**			**Vancouver**	
	Salaire, avant le crédit	Coût salarial avec CTMM (37,5%) et TMS	Salaire, avant le crédit	Coût salarial avec le crédit (35 %) et TMS	Coût salarial avec le crédit (40 %) et TMS	Salaire, avant le crédit	Coût salarial avec le crédit (17,5 %) et TMS
Animateur 3D	62 916 $	47 772 $	67 195 $	49 821 $	46 461 $	67 015 $	61 428 $
Programmeur de jeu vidéo	73 953 $	55 456 $	79 415 $	58 002 $	54 031 $	78 077 $	70 770 $
Programmeur-analyste	79 789 $	59 454 $	85 566 $	62 120 $	57 842 $	84 061 $	75 823 $
Architecte de bases de données	80 960 $	60 256 $	86 797 $	62 944 $	58 604 $	85 260 $	76 836 $
Directeur de systèmes	102 613 $	75 961 $	110 011 $	78 486 $	72 985 $	106 895 $	95 106 $

Note : Hypothèse d'un studio dont la masse salariale totale est de 10 M$.
Source : Montréal International et nos calculs, voir l'annexe (tableau A2) pour les paramètres des taxes sur la masse salariale considérées.

[46] Montréal International (2022) *Le grand Montréal. Plaque tournante mondiale du jeu vidéo*, p.26.

Cette comparaison salariale permet d'évaluer l'effet des crédits d'impôt et des taxes salariales. Il est à noter que l'on fait ici abstraction de l'impôt des sociétés (dont les taux sont identiques au Québec et en Ontario). Dans le cas de l'Ontario, des scénarios d'utilisation des crédits au taux de 35 % (ententes de service rémunérées) et 40 % (développement et commercialisation de produits) sont présentés.

Malgré la prise en compte des taxes salariales, le CTMM permet de ramener les coûts de main-d'œuvre à Montréal à un niveau plus faible qu'à Toronto (scénario de crédit à 35 %) et Vancouver. En moyenne, le coût de main-d'œuvre ajusté pour les professions analysées est de 4 % plus faible qu'en Ontario et 27 % plus faible qu'en Colombie-Britannique. Cependant, lorsque l'on utilise plutôt le coût de main-d'œuvre après crédit de 40 %, le coût de main-d'œuvre est 3 % plus faible à Toronto.

Par ailleurs, d'autres coûts peuvent être considérés dans cette analyse et pourraient favoriser Montréal comme choix de localisation car le coût de la vie y est moins élevé[47]. À titre d'exemple, les frais d'hébergement d'un studio de 100 personnes peuvent être estimés annuellement à 1,62 M$ à Toronto et 1,66 M$ à Vancouver en 2021, celui-ci était plutôt de 1,11 M$ à Montréal[48].

3.2.3 Crédits offerts par d'autres pays

Plusieurs pays offrent des aides fiscales à l'industrie du jeu vidéo. Toutefois, en comparaison aux crédits d'impôt offert par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, le taux du CTMM apparaît relativement généreux. En revanche, celui-ci peut être moins important qu'en Australie. Le tableau 10 récapitule les aides fiscales offertes à l'industrie du jeu vidéo par ces 4 juridictions qui offrent des crédits dont les taux varient entre 25 % et 50 %

Cette revue sommaire semble indiquer que le recours aux crédits remboursables est répandu. Par contre, l'aide offerte par le gouvernement du Québec apparaît généreuse pour les travaux de production sur des titres majeurs, souvent conduits par de grandes entreprises. En effet, les juridictions qui offrent les taux de crédit les plus généreux, soit l'Australie, la France et l'Allemagne, restreignent le montant total du crédit que peut obtenir une société, le caractère remboursable et le taux maximum de leurs crédits aux projets de moindre envergure.

Sur la base de cette revue, avant même de prendre en compte les coûts de main-d'œuvre et d'hébergement, le Québec constitue une option de localisation compétitive. Il est cependant de mise de préciser ici que le Québec fait face à une compétition mondiale provenant de juridictions tel l'Inde, le Brésil ou encore Singapour. Dans ces cas, les faibles coûts de main-d'œuvre font en sorte que des aides fiscales n'ont pas nécessairement à être offertes pour constituer des localisations attractives.

47 Voir Statistique Canada, *Tableau 18-10-0003-01*.

48 Ville de Halifax, *IT & Digital media*. <https://halifaxpartnership.com/sites/default/uploads/pages/downloads/HP_SectorProfile_ITandDigitalMedia_PDF_NOV2021.pdf>

Tableau 10 : **Principales caractéristiques des crédits d'impôt consentis aux sociétés du secteur du jeu vidéo, France, Allemagne, Royaume-Uni et Australie,** 2022

	Taux du crédit	**Critères**
France Crédit de taxe pour jeux vidéo	Taux : **30 %**, 6 M€ maximum par projet. Crédit de taxe non remboursable pour grandes entreprises, remboursable pour petites et moyennes entreprises.	Le jeu doit être culturellement significatif, en vue d'être commercialisé et coûter plus de 100 K€ en coûts de développement. Les dépenses de propriété, la rémunération des artistes, et le salaire des employés directement liés au projet, incluant le personnel administratif et technique sont admissibles. Possibilité d'inclure des coûts de sous-traitants européens (max 2 M€ par titre).
Allemagne Development Tax Credits for the Games Industry	Le taux du crédit remboursable décroît en fonction du coût de développement du projet : Coûts de **100 K€ à 2 M€ : 50 %** Coûts de **2 M€ et 8 M€ : à un taux dégressif de 50 à 25 %** Coûts **supérieurs à 8 M€ : 25 %.**	Le projet doit être culturellement significatif. Les dépenses de production et de développement de prototype sont admissibles. Il est à noter que les projets dont les coûts de développement surpassent 40 M€ font l'objet d'une analyse spécifique quant au taux du crédit offert.
Royaume-Uni Video game tax relief	Taux : **25 %** Crédit remboursable.	Test de significativité culturelle. Dépenses admissibles : design, production et test et dépenses de m-o.
Australie Digital games tax offset et aides locales	Taux : **30 %**. Crédit remboursable Plafonné à 20 M$ AU par société, par année.	Certains États australiens offrent aussi des subventions aux sociétés de l'industrie du jeu vidéo. **Le Queensland (capitale Brisbane) offre un incitatif pouvant atteindre jusqu'à 15 % des dépenses admissibles venant s'ajouter au crédit de 30 %**. La rémunération d'employés et de sous-traitants qui sont résidents fiscaux de l'Australie, les dépenses de recherche, de prototypage, de test et de mise à jour sont admissibles. Les dépenses encourues auprès d'entités liées et les dépenses de mise en marché sont exclues.

Source : KPMG, *It's all in the game* <https://home.kpmg/ie/en/home/insights/2021/08/its-all-in-the-game-gaming.html> et sites Internet gouvernementaux.

3.3 Pénurie de main-d'oeuvre

Les difficultés de recrutement constituent un problème chronique de l'industrie du jeu vidéo. En 2010, TECHNOcompétences indiquait que 47 % des entreprises éprouvaient de la difficulté à recruter pour certains postes, dont ceux en lien avec la programmation et la production artistique[49]. En 2016, cette organisation mentionnait que la croissance du secteur excédait celle du bassin local de professionnels expérimentés, entraînant, dans certains cas, la sous-traitance à l'extérieur du pays et une forte demande pour les travailleurs étrangers[50].

[49] TECHNOCompétences (2010), *L'emploi dans l'industrie du jeu électronique au Québec en 2010.*

[50] TECHNOCompétences (2016), *Profil de la main-d'œuvre dans l'industrie du jeu électronique au Québec en 2016*.

De plus, dans ce secteur d'activité, les sociétés québécoises se trouvent à concurrencer des entreprises situées à l'étranger pour retenir la main-d'œuvre spécialisée expérimentée, celle-ci pouvant, à l'aide des moyens technologiques travailler directement pour une société basée aux États-Unis ou ailleurs dans le monde à titre de travailleur autonome.

Si une croissance de 3 500 emplois fut observée entre 2016 et 2021 dans l'industrie du jeu vidéo, celle-ci a été principalement liée à l'arrivée et à l'expansion de filiales étrangères[51] bénéficiant de la souplesse pour intégrer les travailleurs peu expérimentés qu'elles ont la possibilité de former[52].

En 2021, TECHNOCompétences observe, d'une part, un déséquilibre entre l'apport de main-d'œuvre provenant des programmes de formation et les besoins plus élevés de main-d'œuvre dans l'industrie des TI. D'autre part, le domaine du jeu vidéo étant relativement spécialisé, une partie des postes à combler exige une expérience acquise directement dans l'industrie, ici ou ailleurs. La Guilde du jeu vidéo du Québec dresse un constat similaire : *le bassin local de main-d'œuvre expérimentée hautement spécialisée n'est pas suffisant pour combler les besoins immédiats de l'industrie du jeu vidéo*[53].

Ainsi, le recrutement et la rétention des employés qualifiés demeurent des défis et s'effectuent en contexte de surenchère afin de conserver les employés qualifiés. Un phénomène de débauchage est observé, désavantageant les plus petites entreprises du secteur, souvent des entreprises locales, incapables d'offrir des salaires aussi élevés que les filiales de groupes de sociétés multinationales notamment[54]. En décembre 2021, seulement à Montréal, 2 000 emplois étaient à combler dans l'industrie du jeu vidéo[55].

Ubisoft, le plus grand employeur du secteur au Québec, évalue que le départ de talents clés, que la perte de savoir-faire, d'expérience et de professionnalisme, ainsi que l'incapacité d'attirer et de retenir les talents constituent des risques d'affaires critiques, plus importants que la perte de crédits d'impôt et/ou de subventions[56].

Si on examine le cas des programmeurs et développeurs en médias interactifs et des ingénieurs et concepteurs en logiciel, des emplois que l'on retrouve dans l'industrie du jeu vidéo, les figures suivantes montrent que depuis 2015, le nombre de postes vacants a augmenté au Québec.

Dans le cas des programmeurs et développeurs en médias interactifs, le nombre d'emploi vacant est en augmentation de 1 855, passant de 1 155 au second trimestre de 2015 à 3 010 au troisième trimestre de 2022. Dans le cas des ingénieurs et concepteurs en logiciel, ce nombre est en augmentation de 775, passant de 265 à 1 040 (figure 2).

---

51 Montréal International (2022), *Le Grand Montréal, plaque tournante mondiale du jeu vidéo*.

52 L'exemplaire, *Lutter contre la pénurie de main d'œuvre dans le secteur du jeu vidéo* <https ://www.exemplaire.com.ulaval.ca/non-classe/lutter-contre-la-penurie-de-main-doeuvre-dans-le-secteur-du-jeu-video/> (8-11-2022).

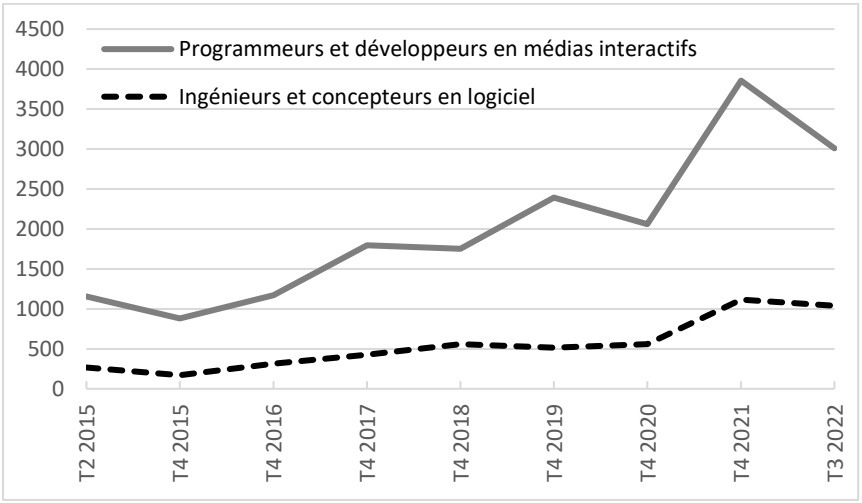
53 La Guilde du jeu vidéo du Québec (2021), *Recommandations pour assurer le développement et la croissance de l'industrie du jeu vidéo au Québec – Mémoire présenté dans le cadre de la rencontre prébudgétaire*.

54 Radio-Canada, *Des postes à pourvoir par centaines dans l'industrie du jeu vidéo au Québec* <https ://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1754347/industrie-jeu-video-penurie-main-doeuvre-behaviour-interactif> (8-11-2022).

55 Le Soleil, *L'industrie du jeu vidéo victime de sa croissance* <https ://www.lesoleil.com/2021/12/04/lindustrie-du-jeu-video-victime-de-sa-croissance-da24db4592c4c3e431b61fcd70873bb3 > (8-11-2022).

56 Ubisoft (2022), *Universal registration document 2021-22*, p. 26.

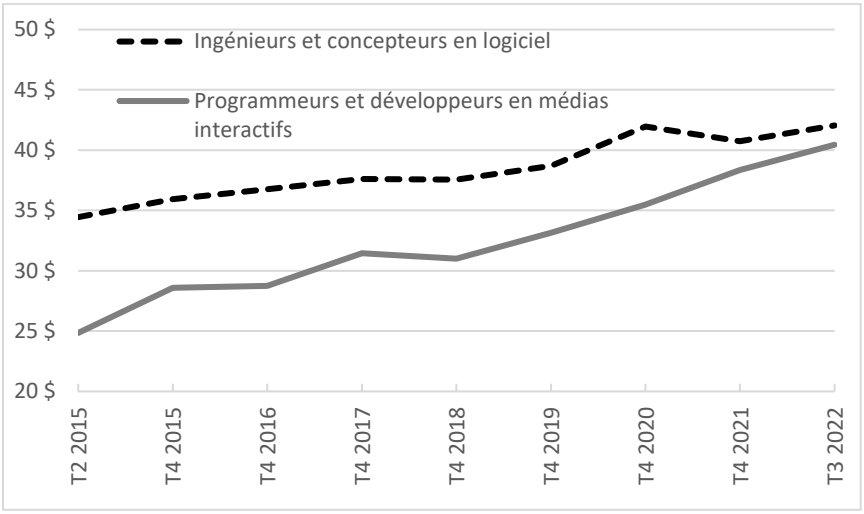
Figure 2. Évolution du nombre de postes vacants entre 2015 et 2022, professions choisies du domaine des TI, Québec



Source : Statistique Canada, *Tableau 14-10-0356-01*

Ceci se reflète dans les salaires offerts pour combler les postes disponibles. Dans le cas des programmeurs et développeurs en médias interactifs, ceux-ci sont passés de 24,85 $ au 2e trimestre de 2015 à 40,45 $ au 3e trimestre de 2022, une hausse qui atteint 63 % en 7 ans (figure 3).

Figure 3. Évolution des salaires offerts entre 2015 et 2022, professions choisies du domaine des TI, Québec



Source : Statistique Canada, *Tableau 14-10-0356-01*

4. ANALYSE DES IMPACTS ESTIMÉS DU CTMM

L'effet du CTMM est d'abord de réduire la facture fiscale des entreprises bénéficiaires. Il peut donc permettre de mitiger la non-compétitivité du régime fiscal québécois et, potentiellement, de réduire la facture fiscale d'entreprises bénéficiaires à zéro. De plus, le fait que ce crédit soit remboursable a pour particularité qu'il constitue en quelque sorte une subvention lorsqu'il surpasse l'impôt à payer.

De façon générale, le niveau du CTMM obtenu est proportionnel à la masse salariale de la société. Par conséquent, la réduction des frais d'exploitation obtenue peut théoriquement permettre d'accroître l'emploi[57] (en termes d'individus employés et de nombre d'heures travaillées[58]). En contexte de pénurie de main-d'œuvre, on peut anticiper qu'une part de l'aide puisse également être utilisée en vue de rehausser la rémunération des employés afin de les attirer/retenir par rapport à des emplois comparables. Le CTMM peut aussi favoriser l'investissement en capital et la rémunération de l'actionnariat sous forme de dividendes.

4.1 Un crédit supérieur à l'impôt à payer

Une des raisons souvent évoquées pour la mise en place de mesures d'aide fiscale est l'aplanissement du terrain de jeu fiscal entre juridictions, permettant dans certains cas de mitiger l'effet de régimes fiscaux plus agressifs et de ramener ceux-ci à un niveau neutre. Dans le cas du CTMM, l'analyse des données administratives montre qu'en 2019 seulement 39 % (76 des 196) des sociétés bénéficiaires avaient des impôts sur les bénéfices du Québec à payer avant même de considérer les crédits d'impôt auxquels elles avaient droit.

Tableau 11. **Sociétés bénéficiaires du CTMM selon que celles-ci ont un impôt à payer ou un impôt nul (ou remboursement), avant prise en compte des crédits d'impôt,** 2019

	Volet général		Volet spécialisé		Total	
	Impôt positif	Impôt nul (ou remboursement)	Impôt positif	Impôt nul (ou remboursement)	Impôt positif	Impôt nul (ou remboursement)
SPCC	39 (29 %)	95 (71 %)	DC	DC	76 (39 %)	120 (61 %)
SNCQ	12 (55 %)	10 (45 %)	DC	DC		
Autres	DC	DC	DC	DC		
Total						

DC = Donnée confidentielle : implique que moins de 10 (et plus de zéro) entreprises se retrouvent dans une sous-catégorie.
Source : Données administratives.

Après prise en compte du CTMM et des autres crédits remboursables, au plus 5 % des sociétés bénéficiaires du CTMM avaient toujours des impôts du Québec à payer (tableau 12). Le caractère confidentiel des données administratives ne permet pas de statuer sur le nombre exact de sociétés bénéficiaires du volet général n'ayant aucun impôt à payer ou obtenant un remboursement après prise en compte des crédits. Pour leur part, après prise en compte des crédits, l'ensemble des SPCC et des SNCQ bénéficiant du CTMM volet spécialisé avait un impôt nul ou ont obtenu un remboursement, et ce dernier totalisait 242,7 M$.

[57] Aki Kangasharju (2007), Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms? *Economica* (2007) 74, p. 51–67.
[58] Daniel S. Hamermesh (2021), *Do labor costs affect companies' demand for labor?* IZA World of labor.

Tableau 12. **Sociétés bénéficiaires du CTMM qui n'ont pas d'impôt à payer après prise en comptes des crédits et montant de leur remboursement d'impôt,** 2019

	Volet général		**Volet spécialisé**		**Total**	
	Impôt nul (ou remboursement)	Montant du remboursement	Impôt nul (ou remboursement)	Montant du remboursement	Impôt nul (ou remboursement)	Montant du remboursement
SPCC	Au moins 125 (93 %)	Au moins 25 M$	16 (100%)	26,5 M$	Au moins 185 (94 %)	DC
SNCQ	Au moins 13 (59 %)	Au moins 11,8 M$	15 (100 %)	216,3 M$		
Autres	DC	DC	DC	DC		
Total						

DC = Donnée confidentielle : implique que moins de 10 (et plus de zéro) entreprises se retrouvent dans une sous-catégorie.
Sources : Données administratives et Gouvernement du Québec, *Dépenses fiscales 2021.*

À la lumière des données administratives obtenues pour 2019, le CTMM permet clairement de réduire, et dans la grande majorité des cas d'annuler, l'effet des impôts sur le bénéfice des sociétés du Québec en 2019.

Qui plus est, ce constat demeure après prise en compte des cotisations de l'employeur au Fonds de service de santé (FSS), au Régime des rentes du Québec (RRQ), au Régime québécois d'assurance parentale, à la Commission des normes du travail (CNT) et au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO).

Les données consolidées du tableau 13 indiquent que l'ensemble des sociétés bénéficiant du CTMM, incluant celles dont une partie des activités ne sont pas admissibles à ce crédit (volet général), assument des impôts du Québec à payer de 27 M$ et des taxes sur la masse salariale de près de 133 M$ en 2019. En revanche, toujours sur une base consolidée, les allègements fiscaux obtenus (CTMM et autres crédits remboursables) se sont élevés à 309 M$. Ces crédits leur ont permis de ramener ces charges à zéro tout en obtenant un remboursement d'impôt net atteignant 174 M$. Ainsi, en plus du coût fiscal québécois associé aux charges liées aux activités admissibles au CTMM, celui lié à la conduite d'activités non admissibles s'est également vu épongé par les avantages fiscaux reçus.

D'un point de vue consolidé, les sociétés bénéficiant du CTMM ont par conséquent obtenu 1,9 fois plus de crédits d'impôt remboursables que la somme des prélèvements du gouvernement du Québec qu'elles devaient assumer.

Si on limite l'analyse aux SPCC et SNCQ bénéficiant du volet spécialisé (où se concentre plus de 83 % de la dépense fiscale), il est possible de constater que la sommation des impôts sur le bénéfice des sociétés à payer (à rembourser) après crédits, même après prise en compte du montant consolidé des taxes salariales, laisse un volume net de remboursements de 175,4 M$ (19,4 M$ + 156,0 M$) à ces sociétés.

Ainsi, dans le cas des SPCC et des SNCQ touchant le volet spécialisé du CTMM, celles-ci obtiennent 2,9 fois plus de crédits d'impôt remboursables que les prélèvements du gouvernement du Québec auxquels elles sont assujetties.

Tableau 13. **Coût fiscal net consolidé des entreprises bénéficiant du CTMM, Québec, 2019**

	CTMM (volet spécialisé - SPCC)	CTMM (volet spécialisé - SNCQ)	CTMM (ensemble des sociétés)
Impôts sur le bénéfice du Québec à payer	**3 355 603 $**	**13 751 916 $**	**27 031 224 $**
Crédit remboursable CTMM	(25 435 592 $)	(218 250 230 $)	(292 792 690 $)
Autres crédits d'impôt du Québec	(592 125 $)	(25 512 $)	(16 472 944 $)
Impôts à payer/rembourser à la société, après crédits *	**(26 451 520 $)**	**(216 273 856 $)**	**(306 777 893 $)**
Cotisations FSS	3 323 296 $	31 903 289 $	69 369 863 $
Cotisations au RRQ	3 170 757 $	24 004 125 $	53 383 156 $
Cotisations au RQAP	512 764 $	4 008 774 $	8 922 219 $
Cotisations CNT	50 443 $	387 372 $	866 034 $
Cotisations FDRCMO	0 $	25 297 $	115 007 $
Sous-total taxes salariales	*7 057 260 $*	*60 328 856 $*	*132 656 279 $*
Impôts à payer/rembourser à la société, après crédits nets des taxes salariales	**(19 394 259 $)**	**(155 945 000 $)**	**(174 121 614 $)**

Note * Il s'agit de la sommation des montants effectifs d'impôt sur le bénéfice à payer (à rembourser) après prise en compte des crédits. Ce montant à rembourser est supérieur aux montants consolidés d'impôts à payer réduits des montants consolidés de crédits.
Source : Données administratives.

De plus, même après avoir pris en compte les impôts et taxes sur la masse salariale du Québec, les 15 SNCQ bénéficient de remboursements d'impôt nets de 156 M$ en 2019. Les impôts et taxes salariales du gouvernement du Québec de ces sociétés prises en bloc ne viennent neutraliser que 74 M$ (13,7 M$ + 60,3 M$), soit 34 % de l'allègement fiscal obtenu par le CTMM et les autres crédits remboursables.

Le CTMM permet non seulement à certaines sociétés, notamment les SPCC et les SNCQ touchant le volet spécialisé, de neutraliser l'effet de la fiscalité au Québec, mais aussi d'accroître sensiblement leur rentabilité.

Les données consolidées présentées au tableau 14 montrent que les SPCC bénéficiant du volet spécialisé présentent un revenu imposable au Québec de 31,1 M$ tandis que les SNCQ génèrent un revenu imposable au Québec de 117,9 M$. En comparaison, les crédits remboursables obtenus, desquels on retranche les impôts à payer et les taxes salariales s'élèvent respectivement à 19,4 M$ et 156 M$. Ainsi, dans le cas des SNCQ touchant le volet spécialisé, les crédits nets obtenus surpassent le revenu imposable au Québec[59].

La profitabilité relativement faible des SNCQ entraîne un faible impôt à payer au Québec. Dans un tel contexte, une faible portion du CTMM sert effectivement à éponger la facture d'impôt du Québec de ces sociétés.

[59] Le revenu imposable présenté prend en compte l'effet des crédits d'impôt relativement à l'année financière qui s'est terminée en 2019. Les SNCQ ayant obtenu des crédits s'élevant à 218,3 M$ en 2019, on peut estimer que d'un point de vue consolidé ces sociétés présentent un revenu net négatif avant prise en compte de l'effet de leurs crédits d'impôt remboursables.

Tableau 14. **Revenu brut, revenu imposable et revenu après impôts, données consolidées des sociétés ayant bénéficié du CTMM, 2019** (en milliers de dollars)

	CTMM (SPCC, volet spécialisé)		**CTMM (SNCQ, volet spécialisé)**	
Revenu brut de source québécoise	172 632	Ratio sur revenu brut	1 104 487	Ratio sur revenu brut
Revenu imposable au Québec	**31 068**	**18 %**	**117 896**	**10,7 %**
Impôts et taxes salariales du Québec, sans crédits	10 413	6 %	74 081	6,7 %
Montant remboursé aux sociétés après crédits, net des taxes salariales	**19 394**	**11,2 %**	**155 945**	**14,1 %**
Ratio du montant remboursé en proportion du revenu imposable	**62,4 %**		**132,3 %**	

Source : Données administratives.

À première vue, il peut paraître surprenant que les actionnaires des SNCQ tolèrent un rendement qui n'atteint que 60 % de celui des entreprises locales. Il importe ici de noter qu'une partie du revenu brut des SNCQ est constitué de ventes de services à des sociétés liées, à des prix fixés selon les règles de prix de transfert. Dépendamment de la caractérisation fonctionnelle de la SNCQ, la rémunération (marge de profit) que celle-ci génère sur les services qu'elle offre aux autres membres d'un groupe ne sera pas nécessairement associée, à titre d'exemple, à la profitabilité des titres sur lesquels travaillent les employés québécois et qui se reflète plutôt dans la marge de profit consolidée du groupe dont fait partie la SNCQ.

Par ailleurs, le fait que le ratio consolidé du revenu imposable au revenu brut ne soit que de 10,7 % laisse entendre que certaines SNCQ ne respectent pas le Mémorandum en prix de transfert 17 de l'Agence du revenu du Canada présumant que l'aide gouvernementale reçue par une société canadienne participant à une ou des opérations transfrontalières entre parties liées soit conservée par cette société canadienne[60]. Il s'agit d'une piste pour expliquer que le CTMM obtenu par les SNCQ bénéficiant du volet spécialisé, net des impôts et taxes salariales, s'élève à plus de 132 % de leur revenu imposable. En comparaison, ce ratio est de 62,4 % dans le cas des SPCC bénéficiant du volet spécialisé.

4.2 Un crédit misant sur la hausse de l'emploi

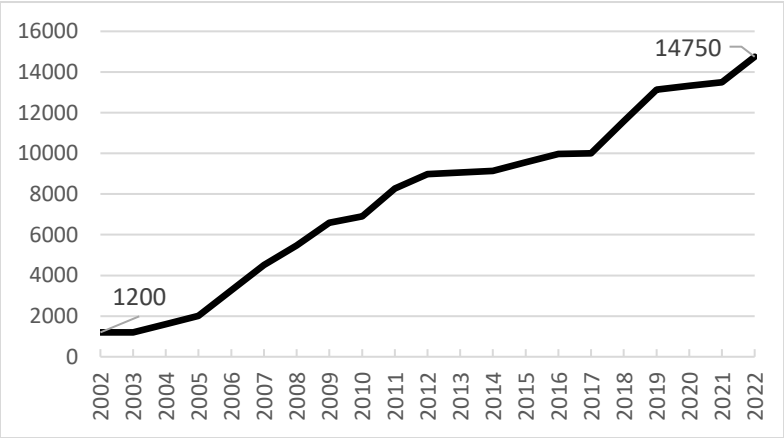
Une question incontournable liée aux aides gouvernementales est associée aux pertes sèches. En d'autres mots, est-ce que l'aide offerte permet effectivement de modifier la décision du bénéficiaire dans la direction souhaitée par le gouvernement ou encore, est-ce que l'aide n'a que permis de financer une dépense qui aurait été effectuée de toute façon. Or, de façon générale, le CTMM vise à consolider une filière économique, en offrant un environnement fiscal favorisant l'attraction de filiales étrangères et le développement des entreprises locales. Le design du CTMM fait en sorte que l'aide fiscale est fortement conditionnelle à la création et au maintien d'emplois.

L'examen de l'évolution du nombre de travailleurs de l'industrie du jeu vidéo permet de constater une forte progression depuis le début des années 2000 alors que le nombre d'emplois dans cette industrie était

[60] Voir : Agence du revenu du Canada (2016), PTM-17 - *Incidence de l'aide gouvernementale sur les prix de transfert.*

relativement marginal auparavant. Tandis que l'on recensait 1 200 emplois dans cette industrie en 2002, on en dénombre environ 15 000 aujourd'hui (figure 4).

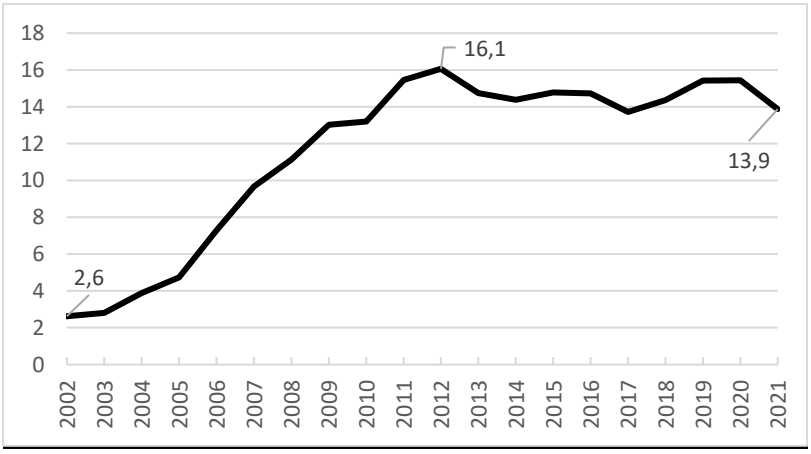
Figure 4. Évolution du nombre de travailleurs dans l'industrie du jeu vidéo, Québec 2002-2022



Sources : TECHNOCompétences (2016), *Profil de la main-d'œuvre dans l'industrie du jeu électronique au Québec en 2016*, et estimation des auteurs.

La figure 5 montre cette fois l'emploi dans l'industrie du jeu vidéo mis en proportion de l'emploi dans le grand secteur économique de l'édition de logiciels et de la conception de systèmes informatiques au Québec (qui inclut le jeu vidéo).

Figure 5. Part de l'emploi dans le secteur du jeu vidéo dans l'ensemble des emplois dans les secteurs de l'édition de logiciels et de la conception des systèmes informatiques, Québec 2002-2021 (en pourcentage)



Sources : TECHNOCompétences (2016), Profil de la main-d'œuvre dans l'industrie du jeu électronique au Québec en 2016 et Statistique Canada, *Tableau 14-10-0202-01.*

Après une progression rapide entre 2002 et 2012, cette proportion s'est stabilisée à environ 15 % par la suite. Il faut garder en tête que la forte croissance de l'emploi que connaît l'industrie du jeu vidéo n'est pas extraordinaire dans le domaine des technologies de l'information et des communications. Le grand secteur économique de l'édition de logiciels et de la conception de systèmes informatiques au Québec qui générait déjà 46 000 emplois au Québec en 2002 en génère 97 000 en 2021.

Le CTMM apparaît donc être un vecteur de création d'emploi. Il faut cependant relever que le taux de croissance de la dépense fiscale associée à cette mesure (504 %), était inférieur au taux de progression de l'emploi entre 2002 et 2012 alors que ces taux de croissance se sont inversés entre 2012 et 2022, l'emploi connaissant alors une croissance plus faible que la croissance de la dépense fiscale (tableau 15). Le coût de l'emploi créé ou maintenu apparaît donc à la hausse pour la deuxième période en regard de la première.

Tableau 15. **Progression de l'emploi dans l'industrie du jeu vidéo et du coût du CTMM, périodes 2002-2012 et 2012-2022**

	CTMM	
	Emplois	**Coût des crédits**
2002-2012	648 %	504 %
2012-2022	64 %	156 %

Sources : Gouvernement du Québec, *Dépenses fiscales* (années multiples), Alliance canadienne du jeu vidéo, TECHNOCompétences, données administratives et nos estimations.

Le rythme élevé de la croissance de l'emploi dans l'industrie du jeu vidéo ne doit pas faire perdre de vue que le nombre de personnes occupant certaines professions en technologie de l'information croît rapidement lui aussi. Ainsi, bien qu'une partie des programmeurs et développeurs en médias interactifs au Québec travaille dans l'industrie du jeu vidéo, la grande majorité de ceux-ci occupe des emplois à l'extérieur de cette industrie, sans soutien du CTMM. Entre 2006 et 2020, tandis qu'environ 10 000 emplois ont été créés dans l'industrie du jeu vidéo, 23 800 personnes de plus occupent un emploi de programmeur/développeur en médias interactifs.

Tableau 16. **Progression de l'emploi comparée, programmeurs et développeurs en médias interactifs et industrie du jeu vidéo**

	2006	**2009**	**2016**	**2020**	**Croissance moyenne annuelle**
Programmeurs et développeurs en médias interactifs (CIP 2174)	29 500	34 200	43 000	53 300	5,7 %
Variation		4 700	8 800	10 300	
Industrie du jeu vidéo	3 268	6 593	9 970	13 200	21,7 %
Variation		3 325	3 377	3 230	

Sources : TECHNOCompétences (2021), *Diagnostic sectoriel 2021-2024*, TECHNOCompétences (2018), *Diagnostic sectoriel 2018*, TECHNOCompétences (2011), *Diagnostic sectoriel 2011*, TECHNOCompétences (2008), *Diagnostic sectoriel 2008*.

4.3 Un crédit permettant d'offrir des salaires plus élevés

Les postes occupés par les travailleurs de l'industrie du jeu vidéo se concentrent dans 5 groupes professionnels, soit : la gestion de la production, la conception de jeux, la production artistique, la

programmation et le contrôle qualité[61]. La moitié de ces travailleurs détiennent un diplôme universitaire[62] et, selon la Guilde du jeu vidéo du Québec, environ 30 % seraient des travailleurs spécialisés en TI[63].

En 2019, les niveaux de salaire suivants sont recensés :

- Le salaire moyen des travailleurs en TI s'élevait à 78 000 $ [64];
- Le salaire moyen des travailleurs œuvrant dans l'industrie de la conception de systèmes informatiques et services connexes (code SCIAN 5415), était de 81 268 $[65];
- Le salaire moyen des travailleurs du secteur des services professionnels, scientifiques et techniques et de celui de l'information de la culture et des loisirs était plutôt de 64 700 $[66].

Les données recensées ne permettent pas d'isoler les salaires des travailleurs bénéficiant du CTMM d'autres travailleurs exactement comparables et dont le salaire n'est pas admissible au crédit. Il est toutefois possible d'estimer les salaires pour trois types de travailleurs apparentés, spécialisés en TIC, et les salaires leur étant versé en 2022 (tableau 17).

Tableau 17. **Estimation des salaires annuels selon l'industrie pour trois professions comparables, 2022**

Jeu vidéo (Montréal)		Développement de logiciel (Montréal)		Professionnels en TIC (tout type d'organisations, Québec)	
Programmeur de jeu vidéo	92 400 $	Programmeur	88 100 $	Programmeur III	79 100 $
Programmeur-analyste	99 700 $	Développeur de logiciel	110 400 $	Programmeur-analyste III	92 500 $
Architecte de base de données	101 200 $	Architecte de base de données	94 400 $	Architecte informatique III	102 400 $

Sources : Montréal international (2022), *Le grand Montréal, plaque tournant mondiale du jeu vidéo*, Montréal international (2020), *Le développement de logiciels dans le Grand Montréal : un secteur en plein essor*, TECHNOcompétences (2021), *Diagnostic sectoriel 2021-2024* et calculs des auteurs.

Comme dans le cas de l'industrie du jeu vidéo, l'industrie du développement de logiciels bénéficie d'un crédit d'impôt calculé sur les salaires admissibles (Crédit pour développement des affaires électroniques). Quant au groupe de travailleurs en TI, il englobe les deux autres, ceux des autres industries du secteur des TIC ainsi que la main-d'œuvre en TI d'autres industries. Sur la base de ces données, les emplois de programmeur (de niveau technique) sont mieux rémunérés dans l'industrie du jeu vidéo. Par contre, on ne retrouve pas de

61 TECHNOcompétences (2010), *L'emploi dans l'industrie du jeu électronique au Québec en 2010*.

62 Cette évaluation a été effectuée en 2014. Rien n'indique qu'elle ne soit plus adéquate. Voir : Alliance numérique – SECOR (2014), *Perpétuons le miracle Québécois : l'avenir de l'industrie du jeu vidéo au Québec,* Mémoire déposé à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

63 Énoncé de Nadine Gelly dans : Radio-Canada, *Des postes à pourvoir par centaines dans l'industrie du jeu vidéo au Québec* <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1754347/industrie-jeu-video-penurie-main-doeuvre-behaviour-interactif> (8-11-2022).

64 TECHNOcompétences (2021), *Diagnostic sectoriel 2021-2024*, p. 70.

65 Moyenne des salaires des employés à temps plein âgés de 25 à 54 ans. Statistique Canada (Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail), *Tableau 14-10-0204-01* (30 novembre 2022).

66 Moyenne des salaires moyens des employés à temps plein, âgés de 25 à 54 ans. Statistique Canada (Enquête sur la population active), *Tableau 14-10-0064-01* (30 novembre 2022).

tendance aussi nette pour les emplois de programmeur-analyste et d'architecte de base de données (des emplois de niveau professionnel).

Cette comparaison présente plusieurs limites. Elle permet néanmoins de nuancer la proposition selon laquelle l'industrie du jeu vidéo au Québec offre des salaires élevés. En effet, une simple comparaison des salaires annuels moyens selon l'industrie ne permet pas de distinguer entre des profils d'emploi comparables. Par ailleurs, une partie des employés de l'industrie du jeu vidéo n'est pas spécialisée en TI et peut toucher une rémunération moins élevée qu'en moyenne au niveau des TI.

Toutefois, il est à noter que le salaire touché par les employés de sociétés bénéficiant du CTMM semble différer selon que celle-ci soit une SPCC ou une SNCQ. Les données administratives permettent d'estimer qu'en 2019, le salaire s'élève en moyenne à 55 000 $ dans le premier cas et à 76 000 $ dans le second. Sur cette base les employés des SPCC toucheraient en moyenne un salaire de 28 % inférieur à celui touché par les employés des SNCQ.

Tableau 18. **Estimation du salaire moyen des employés admissibles des entreprises bénéficiant du CTMM, 2019**

	SPCC bénéficiant du CTMM volet spécialisé	SNCQ bénéficiant du CTMM volet spécialisé	Ensemble des entreprises bénéficiaires du CTMM
Masse salariale assujettie au FSS/nombre de relevés 1	**55 079 $***	58 608 $**	58 225 $
Masse salariale admissible au CTMM/nombre d'employés admissibles[67]	43 818 $ ***	**76 234 $**	70 829 $

Note* : Le nombre de relevés 1 émis ne constitue pas une estimation fiable du nombre d'employé moyen d'une société sur une base annuelle. Toutefois, dans le cas des SPCC bénéficiant du volet spécialisé, 1557 relevés 1 ont été produits en 2019 tandis que le CTMM a été demandé pour 1503 employés, des nombres similaires.
Note **: Dans le cas des SNCQ, le nombre de relevé 1 émis en 2019 est de 12 785 tandis que le CTMM a été demandé pour 7 512 employés. Ce salaire moyen apparaît par conséquent sous-estimé.
Note *** : Une partie des salaires versés à des employés autrement admissibles ne semble vraisemblablement pas considérée comme une dépense admissible, rendant cette donnée moins pertinente.
Source : Données administratives.

4.4 Impact économique et rentrées fiscales

Les analyses de l'impact économique des activités des sociétés et des rentrées fiscales associées à une aide fiscale peuvent présenter certaines faiblesses du côté méthodologique. En effet, ce type d'analyse contient rarement des évaluations comparatives des emplois créés (ou des investissements réalisés) en présence et en l'absence d'un crédit d'impôt par exemple.

Afin de procéder à une telle évaluation, il est d'abord nécessaire d'analyser le comportement de l'industrie à l'égard de la mise en place d'un crédit. Ensuite, l'effet du crédit sur l'économie dépendra notamment de la

[67] Il s'agit d'une estimation basée sur la masse salariale admissible au volet spécialisé du CTMM et du nombre d'employés pour lesquels ce crédit été demandé contenue aux données administratives. Cette estimation ne tient pas compte du salaire des employés visés par la limite de rémunération admissible fixée à 100 000 $ par année et des réductions du salaire admissible pour les aides touchées et pour le cumul de crédits.

situation antérieure des travailleurs embauchés. Ceci peut être illustré par l'exemple suivant, tiré du rapport final de la Commission d'examen de la fiscalité québécoise[68] :

> « … si un secteur engage davantage de travailleurs à la suite de la mise en place d'un crédit d'impôt, il est important de connaître le coût d'opportunité de ces travailleurs pour évaluer les réelles retombées économiques et fiscales de ces nouveaux emplois dans le secteur sur l'économie.
>
> Pour bien illustrer ce phénomène, il suffit de comprendre que si le travailleur était au chômage, c'est un gain net pour l'économie, car le coût d'opportunité du travailleur est nul.
>
> — Par contre, si cette personne travaillait pour un autre employeur, le coût d'opportunité n'est pas nul. Si le travailleur gagne 75 000 $ dans l'emploi créé par le crédit d'impôt et qu'il en gagnait 50 000 $ (le salaire alternatif) dans son ancien emploi, le gain pour le travailleur et l'économie québécoise est de 25 000 $.
>
> — Par ailleurs, si l'emploi libéré est maintenant occupé par un chômeur, le gain net pour la société est de 75 000 $.
>
> Il est donc important de comprendre que plus le taux de chômage est élevé ou que la main-d'œuvre est disponible dans un secteur, plus le coût d'opportunité est faible et plus les gains sont élevés.
>
> À l'inverse, lorsque le taux de chômage est faible et qu'il y a rareté de main-d'œuvre dans un secteur ou une industrie, le coût d'opportunité risque d'être élevé. »

Ainsi, s'il est indéniable que l'industrie du jeu vidéo contribue à l'économie québécoise, la part des retombées (les emplois créés) qui peut être associée à l'effet des crédits d'impôt est beaucoup plus difficile à cerner. Par ailleurs, en contexte de pénurie de main-d'œuvre, il est pertinent d'estimer l'effet des emplois qui sont libérés dans les entreprises qui ne bénéficient pas de l'aide fiscale. Si ces postes ne sont pas comblés, ceci entraîne une perte pour l'économie québécoise.

La majorité des sociétés bénéficiant du CTMM présentent un impôt nul ou bénéficient d'un remboursement. De plus, d'un point de vue consolidé, ces sociétés génèrent des rentrées fiscales négatives. Quant aux impôts sur le revenu des particuliers et aux taxes à la consommation, payés à l'aide des salaires qui ont été supportés par le CTMM, il faut assumer que ces salaires ne seraient pas versés au Québec sans l'existence du CTMM pour attribuer des retombées fiscales à ce crédit. La même réflexion s'applique dans le cas des emplois indirects.

Il est toutefois plus simple de comparer la contribution fiscale nette d'un travailleur dont le salaire est supporté par le CTMM à celle d'un travailleur dont le salaire n'est pas subventionné. Le tableau 19 montre le cas des employés dont le salaire est admissible au volet spécialisé du CTMM. Sur cette base, les individus bénéficiant d'emplois admissibles au crédit présentent une contribution nette négative et largement inférieure à celle qui est relative à des emplois non subventionnés et ce, même lorsque ceux-ci touchent un salaire moindre. Par ailleurs, tandis que la contribution fiscale est de moins 1 932 $ pour les employés des SPCC, celle-ci est plus de deux fois moindre dans le cas d'employés des SNCQ (- 4 469 $).

[68] Gouvernement du Québec, Commission d'examen de la fiscalité (2015) *Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, volume 3 – Un état de la situation*, p. 79-87.

Dans cette logique, malgré qu'ils soient assujettis au même régime fiscal et contribuent comme tout autre aux impôts, la contribution nette au paiement des programmes et services offerts par le gouvernement du Québec par les individus bénéficiant d'emplois admissibles aux CTMM est clairement inférieure à celle d'employés non subventionnés.

Tableau 19 : **Contribution fiscale nette par employé (CFNE) aux finances publiques du Québec, comparaison entre employés admissibles et salaire comparable**, 2019

		CTMM (volet spécialisé) Emploi admissible		**Salaire comparable***
		SPCC	**SNCQ**	
Salaire moyen		*55 000 $*	*76 000 $*	*65 000 $*
Estimation de la contribution fiscale par salarié **	Impôt des particuliers du Québec, cotisations sociales de l'employé au RRQ et RQAP	9 418 $	13 861 $	11 603 $
	Taxes à la consommation (TVQ)	1 550 $	2 430 $	2 070 $
Dépense fiscale nette par employé (montant d'impôt (remboursement) net des taxes salariales), par employé admissible		(12 900 $)	(20 760 $)	0 $
Contribution fiscale nette par employé		**(1 932 $)**	**(4 469 $)**	**13 673 $**

* Moyenne des salaires moyens des employés à temps plein âgés de 25 à 54 ans dans l'industrie des services professionnels, scientifiques et techniques et l'industrie de l'information, culture et loisirs, au Québec.

** Calculs effectués pour une personne vivant seule.

Source : Statistique Canada, *Enquête sur les dépenses des* ménages et *tableau 14-10-0064-01*, Données administratives et nos calculs.

En revanche, une forte proportion des revenus de l'industrie du jeu vidéo provient de l'exportation alors que de façon générale l'industrie des TIC est très axée sur le marché intérieur[69]. Ceci constitue un aspect particulièrement intéressant. De plus, la majorité des dépenses de ces entreprises étant liée aux salaires versés implique un haut pourcentage de « contenu québécois » dans leur production. Cet élément affecte positivement le multiplicateur de l'impact de cette industrie sur le PIB par rapport aux autres secteurs en général. Par conséquent, les entreprises de l'industrie du jeu vidéo contribuent davantage que la moyenne des industries à la croissance économique[70].

Toutefois cela ne signifie pas automatiquement que celles-ci génèrent des retombées fiscales supérieures au coût des dépenses fiscales dont elles bénéficient.

[69] Plus de 95 % des revenus des entreprises québécoises de l'industrie du jeu vidéo provenaient de l'extérieur du Québec en 2014. Voir Alliance numérique (2014), *Perpétuons le miracle québécois : l'avenir de l'industrie du jeu vidéo au Québec*, Mémoire déposé dans le cadre de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, Annexe 1, p. 45.

[70] Institut de la statistique du Québec (2020), *Modèle intersectoriel du Québec – Impact économique et incidence environnementale pour le Québec pour une sélection de secteurs productifs*, 11 p.

4.5 Effets de débordement

La théorie économique mentionne les effets de débordement (*spillover effects*) comme une raison pour supporter les investissements directs étrangers. Dans le cas du CTMM, cet élément est pertinent, car une large part du CTMM est accaparée par des SNCQ, dont quelques filiales de multinationales étrangères.

La littérature est plutôt unanime quant à la contribution des firmes étrangères au développement de la filière des jeux électroniques[71]. L'arrivée d'Ubisoft, pour laquelle l'aide gouvernementale a joué un rôle clé, ainsi que d'autres filiales de grands joueurs par la suite, a entraîné l'importation d'une expertise qui a permis une consolidation de l'industrie, dont le développement d'entreprises complémentaires (sonorisation, assurance qualité, édition, localisation)[72], permettant au Québec (principalement Montréal) de figurer sur la courte liste des leaders mondial du domaine.

Les effets de débordement permettent théoriquement aux entreprises locales de bénéficier de gains de productivité dus à la présence des filiales étrangères. Ces gains s'opèrent notamment par l'intermédiaire de contrats de sous-traitance locale, du transfert d'employés clés (et de leurs connaissances en matière de processus technologique, de gestion ou autre) vers les entreprises locales en provenance des entreprises étrangères et de l'essaimage issu de ces dernières[73].

À contrario cependant, lorsque les entreprises locales entrent en compétition avec les firmes étrangères, dans le cas de l'attraction de main-d'œuvre notamment, elles peuvent se voir désavantagées et être sujettes à des effets de débordement négatifs[74].

Les effets de débordements peuvent prendre plusieurs formes et sont complexes à mesurer. Néanmoins, les données administratives indiquent non seulement que le ratio des revenus bruts au coût de main-d'œuvre admissible au CTMM volet spécialisé est plus élevé dans le cas des SPCC que celui des filiales de groupes de l'extérieur du Québec, mais qu'il en est de même pour le ratio du revenu imposable au coût de main-d'œuvre admissible (tableau 20).

Tableau 20. **Revenu brut et revenu imposable mis en proportion du coût de main-d'œuvre admissible au CTMM, sociétés bénéficiant du CTMM volet spécialisé,** 2019

	SPCC		**SNCQ**	
Revenu brut au Québec/Revenu net au Québec	172 632 275 $	31 498 664 $	1 104 486 905 $	108 962 460 $
Coût de main-d'œuvre admissible au CTMM	65 858 798 $		572 670 321 $	
Ratios	**2,6**	**0,48**	**1,9**	**0,19**

Source : Données administratives.

71 Meloche, Jean-Philippe (2017), *L'aide fiscale à l'industrie du jeu vidéo à Montréal – Quelques éléments de réflexion*, Cirano, 2017DT-01.

72 Montréal International (2022), *Le Grand Montréal, plaque tournante mondiale du jeu vidéo*, p. 4.

73 Blomström, Magnus (2002), *The economics of international development incentives*, OCDE

74 World bank group (2019), *New growth agenda-encouraging FDI spillovers*.

Sur la base de ces seuls indicateurs, en considérant que les deux groupes de sociétés effectuent des activités comparables, les entreprises locales seraient plus productives. Bien qu'il s'agisse d'un indicateur fragmentaire, ceci laisse néanmoins perplexe quant aux effets de débordement bénéficiant aux entreprises locales.

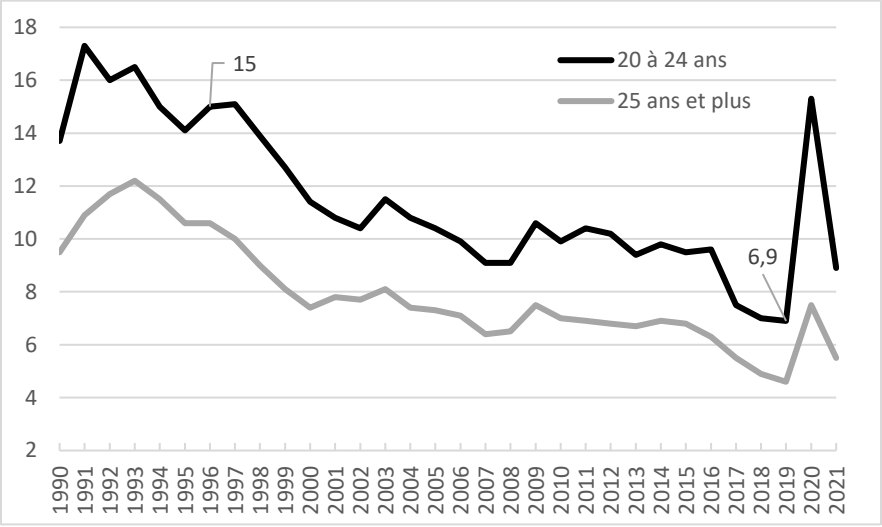
Encore une fois, il faut cependant considérer l'effet des prix de transfert. Dans une situation où l'on chercherait à diminuer le revenu imposable laissé au Canada, les revenus bruts des filiales étrangères inclus dans ce groupe pourraient être artificiellement bas, affectant ce ratio à la baisse.

5. PISTES POSSIBLES D'AMÉLIORATION DU CTMM

Le CTMM a été mis en place à la fin des années 90, en contexte de sous-emploi, avec la volonté d'importer un savoir-faire pour développer localement une industrie.

Depuis, le taux de chômage chez les jeunes adultes (20-24 ans), facteur clé ayant mené à la mise en place du CTMM, est passé de 15 % à moins de 7 % tout juste avant la pandémie de COVID-19. De plus, le Québec traverse une période de pénurie de main-d'œuvre qui devrait s'étirer sur plusieurs années[75].

Figure 6. **Évolution du taux de chômage, Québec 1990-2021** (en pourcentage)



Source : Statistique Canada, *Tableau 14-10-0327-01.*

Dans ce contexte, maintenir et développer l'emploi par le moyen de crédits d'impôt, que ce soit dans l'industrie du jeu vidéo ou une autre s'avère plus difficile à justifier. Par ailleurs, le fait que l'essentiel de cette aide fiscale soit dirigé vers des SNCQ qui, certes, emploient la majorité des travailleurs, mais en revanche montrent une faible rentabilité sur une base consolidée, laisse entendre que le retour fiscal net sur l'aide accordée est peu élevé. Ce constat demeure lorsque l'on prend en compte les prélèvements fiscaux assurés par les travailleurs de l'industrie qui travailleraient probablement ailleurs dans l'économie québécoise en l'absence du CTMM.

Ainsi, il serait pertinent d'explorer des pistes de réaménagement du CTMM qui favoriseraient davantage à la fois le rehaussement de la profitabilité des filiales étrangères bénéficiaires et le développement des sociétés québécoises de cette industrie, Le tout à coût nul.

Dans le cadre des travaux de la commission d'examen de la fiscalité de 2015, une analyse du CTMM a été effectuée et des recommandations ont été formulées à son égard.

En plus des bonifications mentionnées à la section 2, comme dans le cas des autres crédits remboursables, la Commission recommandait de mettre fin à la remboursabilité complète du CTMM pour les grandes entreprises et, en retour, une baisse du taux d'imposition général était proposée. D'une part, on laissait inchangé le crédit pour les SPCC dont le revenu imposable est de moins de 500 000 $ et dont le capital versé

[75] Institut du Québec (2022), *Bilan 2021 de l'emploi au Québec*, 46 p.

mondial consolidé est inférieur à 10 M$ (le crédit demeurant remboursable pour le premier million de dollars de crédit d'impôt). Cependant, on proposait de réduire la remboursabilité du CTMM pour les SPCC dont le revenu imposable est compris entre 500 000 $ et 800 000 $ ou dont le capital versé mondial consolidé est compris entre 10 M$ et 50 M$. Ces sociétés auraient bénéficié de la remboursabilité pour la première tranche de crédit d'impôt dont le montant est réduit linéairement de 1 million de dollars à zéro entre ces seuils. Le principe de remboursabilité aurait été éliminé pour les autres types de sociétés[76].

Bien que ce changement aurait incité les grandes entreprises, notamment les SNCQ, à rehausser leur profitabilité, les données administratives laissent entendre que ces dernières ne pourraient alors se servir que d'une petite partie de leurs crédits pour réduire leur impôt du Québec à payer à zéro, le reste demeurant inutilisé et, par conséquent, ne permettant de compenser pour les taxes salariales qui sont plus élevées au Québec qu'en Ontario ou en Colombie-Britannique par exemple. Sans adaptation, cette proposition aurait potentiellement un impact négatif majeur sur les SNCQ.

Cela étant dit, l'avenir de l'industrie du jeu vidéo au Québec repose à la fois sur la grande et la petite entreprise. Par ailleurs, tandis que l'industrie s'est principalement développée jusqu'à maintenant en agissant à titre de prestataire de services, la détention des droits de propriété intellectuelle/droits d'auteurs (PI) des titres développés aux fins de vente ou de licence s'avère incontournable pour que les entreprises établies au Québec profitent pleinement du potentiel de croissance mondial du jeu vidéo[77].

En gardant en tête l'importance de maintenir l'attractivité du Québec, les paramètres du CTMM pourraient donc être revus afin de favoriser la détention locale de la PI. Les sommes dégagées pourraient être affectées à l'augmentation des activités de distribution et de commercialisation des titres, et à la croissance des plus petites entreprises.

Sans disposer des données permettant d'effectuer une évaluation précise des revenus dégagés et des coûts supplémentaires associés aux quatre propositions décrites ci-après, il importe de préciser que leur implantation devrait s'effectuer à coût nul. Ainsi, suite à des évaluations approfondies, celles-ci devraient être modulées pour respecter ce principe.

5.1 Accroître la profitabilité des filiales étrangères qui ne détiennent pas la PI des titres qu'elles produisent

À l'origine, seules les entreprises contrôlées au Québec pouvaient obtenir le CTMM. La mesure originale contenait également des critères relatifs à la détention de droits d'auteurs. Ces éléments ont toutefois été retirés dès 1997 tandis qu'on a élargi la possibilité d'obtenir le crédit pour des activités de sous-traitance effectuées pour le compte de clients non assujettis à l'impôt sur le revenu du Québec en 1998. Depuis, les

[76] Gouvernement du Québec, Commission d'examen de la fiscalité (2015) *Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, volume 2 – Une réforme touchant tous les modes d'imposition,* pp. 100-103.

[77] Il est à noter qu'à ce titre, le Québec octroie une déduction dans le calcul du revenu imposable des sociétés qui tirent un revenu de la commercialisation d'un actif de propriété intellectuelle admissible. Les logiciels protégés par droits d'auteurs constituent un actif de propriété intellectuelle visé par cette aide fiscale. Revenu Québec, *Déduction relative à la commercialisation d'innovations au Québec* <https://www.revenuquebec.ca/fr/services-en-ligne/formulaires-et-publications/details-courant/co-737-18-ci/ >.

filiales québécoises de multinationales étrangères sont admissibles, encourageant l'Investissement direct étranger.

Une part importante des revenus des SNCQ provient de transactions entre parties liées[78]. Malgré les règles de prix de transfert, une multinationale bénéficie d'une marge de manœuvre pour faire en sorte que sa filiale québécoise obtienne une rémunération minimale pour les biens services vendus et paie un prix élevé lorsqu'elle transige avec d'autres sociétés de son groupe de sociétés liées.

Le fait que la profitabilité (mesurée par le rapport du revenu net au chiffre d'affaires) des SNCQ soit significativement inférieure à celles des SPCC (tableau 5), qui effectuent pourtant des activités semblables, semble confirmer ce mode d'opération. D'ailleurs, le CTMM étant remboursable à 100 %, ceci ne force pas les multinationales à laisser ici davantage que la profitabilité minimale en vue de réduire leurs factures fiscales[79].

Vu les caractéristiques enviables de l'industrie du jeu vidéo (intégration dans l'économie du savoir, fortes exportations, effets de débordement potentiels, etc.) il peut être justifié de neutraliser l'effet de la fiscalité québécoise en vue d'attirer l'investissement direct étranger. Cependant, on peut se questionner sur la pertinence d'offrir aux SNCQ touchant le volet spécialisé un congé fiscal net (une fois les impôts québécois et taxes salariales retranchés) qui totalise 156 M$ en 2019.

Il faut bien comprendre que cette aide fiscale représente 132 % du revenu imposable de ces sociétés. En comparaison, ce ratio « n'est que de » 62 % dans le cas des SPCC touchant le volet spécialisé.

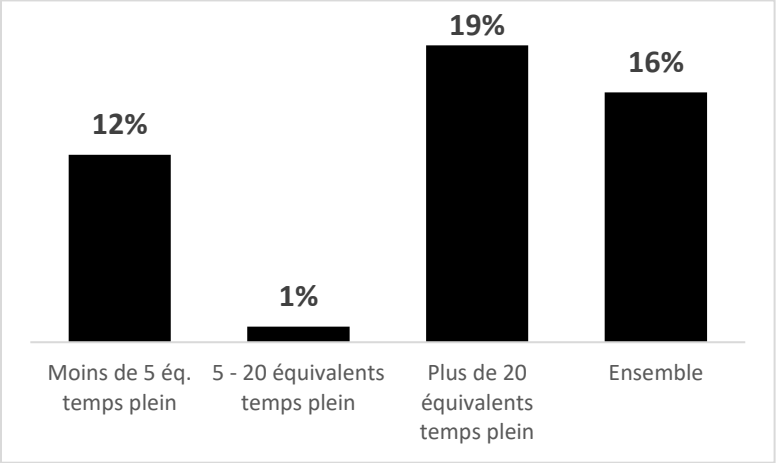
Dans cette perspective, le régime fiscal doit minimalement s'assurer de favoriser l'augmentation de la profitabilité des sociétés bénéficiaires. Or les SNCQ présentent un niveau de profitabilité consolidé que l'on peut estimer à 9,9 % en 2019, tandis que celui des SPCC est de 18,3 %.

On pourrait normalement s'attendre à une profitabilité supérieure des sociétés qui emploient la majorité des travailleurs de l'industrie, celles-ci bénéficiant d'économies d'échelle et œuvrant concurremment sur la production de plusieurs titres, ayant donc la possibilité de diversifier leurs sources de revenus. D'ailleurs, une évaluation des marges d'exploitation de l'industrie du jeu vidéo selon leur taille (mesurée par le nombre d'employés travaillant à temps plein) montre qu'en Ontario, les sociétés les plus grandes présentaient les marges les plus élevées en 2017 (figure 7).

[78] En 2021, 48 % de l'ensemble des revenus de l'industrie du jeu vidéo au Canada provient de transactions entre sociétés liées. Voir : Association canadienne du logiciel de divertissement (2021), *L'industrie canadienne du jeu vidéo en 2021*, p.30.

[79] E&B DATA (2015), *Revue des programmes de crédits d'impôt de la Nouvelle économie*. Étude effectuée dans le cadre de la Commission d'examen sur la fiscalité du Québec, p. 41 à 43.

Figure 7. **Marge d'exploitation dans l'industrie du jeu vidéo, selon la taille de la société, Ontario 2017** (en pourcentage)



Source : Nordicity (2019), *Measuring Success: The Impact of the Interactive Digital Media Sector in Ontario*, 35 p.

L'impôt du Québec s'élevait à 6,3 % des montants de CTMM du volet spécialisé touchés par les SNCQ en 2019. Si ces sociétés avaient plutôt présenté un ratio revenu imposable/revenu brut de 18 % (comme dans le cas des SPCC touchant le volet spécialisé du crédit), cet impôt se serait plutôt élevé à 23 M$, soit 10,6 % du montant de CTMM obtenu.

Diminuer le CTMM obtenu dans le cas où une SNCQ bénéficiant du volet spécialisé ne rencontre pas une cible de rentabilité minimale apparaît justifié, vu l'importance relative de cette aide fiscale[80].

Le tableau 23 donne un exemple d'application d'une telle mesure pour une société dont le revenu brut s'élève à 5 M$. Si sa rentabilité, ici mesurée par son ratio revenu imposable/revenu brut est de 11 %, son impôt du Québec à payer est de 63 250 $ (taux d'imposition estimé à 11,5 %). Si la société avait plutôt présenté une rentabilité de 18 %, l'impôt du Québec à payer aurait été de 103 500 $. Dans cet exemple, la proposition serait de diminuer le CTMM obtenu par la société de l'équivalent de l'écart de l'impôt à payer, soit 40 250 $.

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

Tableau 21 : **Exemple d'application d'une diminution du CTMM axée sur l'obtention d'une marge de profitabilité cible, pour une société dont le revenu brut est de 5 M$**

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

Source : Calcul des auteurs.

Dans une perspective d'accroissement de la profitabilité, la détention de la propriété intellectuelle (PI) des titres produits par les SNCQ apparaît incontournable[81]. En revanche, les sociétés qui développent leurs propres titres sont davantage sujettes à des fluctuations de leur rentabilité dépendamment du niveau de maturité des titres qu'elles détiennent. Cette diminution proposée ne viserait donc pas les crédits demandés par les SNCQ et qui sont liés à la rémunération de travailleurs œuvrant sur des titres pour lesquels la PI est détenue aux fins de vente ou de licence envers des parties non liées[82]. De même, les SPCC et les SNCQ touchant le volet général ne seraient pas visées.

Ainsi, dans le cas du transfert de propriété d'une filiale québécoise, la PI et le flux de revenu lui étant associé seraient assujettis à l'impôt du Québec. Le gouvernement du Québec pourrait aussi bénéficier d'un retour fiscal lors de la cession de la PI. Ce resserrement pourrait même inciter des SNCQ à passer d'un rôle de prestataire de services à celui d'entrepreneur de plein exercice au sein de leurs groupes respectifs.

[81] Ceci est déjà le cas pour certaines SNCQ. On peut penser ici à Eidos Montréal et la série *Deus Ex.* Voir : Mobidictum, *Crystal Dynamics and Eidos Montreal regain control of Tomb Raider and Deus Ex* <https://mobidictum.biz/crystal-dynamics-and-eidos-montreal-regain-control-of-tomb-raider-and-deus-ex/>.

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

5.2 Réduire la rémunération admissible au crédit pour les filiales étrangères qui ne détiennent pas la PI des titres qu'elles produisent

Sommairement, la hauteur du CTMM versé est fonction de la masse salariale. Actuellement, la partie de la rémunération surpassant 100 000 $ par année n'est pas admissible au crédit, sous réserve d'une mesure d'exception pour 20 % des employés.

On estime que le salaire moyen versé par les SNCQ du volet spécialisé est de 20 000 $ supérieur à celui versé par les SPCC. Une majorité de travailleurs de l'industrie se trouve dans ces grandes sociétés. La rémunération moyenne dans les SNCQ est approximativement de 75 000 $.

On doit se réjouir de la rémunération élevée touchée par ces travailleurs. Cependant, il faut bien comprendre qu'en pénurie de travailleurs, subventionner les salaires dans certains secteurs privilégiés génère des iniquités. Par ailleurs, vu l'importance des aides fiscales offertes, il a été estimé que la dépense fiscale surpasse la contribution fiscale des employés aux recettes du Québec. Encore une fois, ceci est particulièrement flagrant dans le cas des SNCQ.

Abaisser le plafond de rémunération admissible (ou plafonner le montant du crédit par employé) pourrait vraisemblablement permettre de diminuer la surenchère et le débauchage subventionné. En revanche, ceci aurait un impact négatif sur l'attractivité du Québec car le plafonnement des crédits similaires n'est pas utilisé ailleurs au Canada. Un abaissement du plafond pourrait donc être très pénalisant pour les sociétés utilisant davantage de travailleurs spécialisés hautement qualifiés, entraînant des déplacements de personnel vers les autres filiales des multinationales.

Il n'en demeure pas moins qu'avant prise en compte des aspects non monétaires, l'examen des coûts de localisation nets semble d'ailleurs indiquer que le Québec dispose d'une marge de manœuvre pour resserrer les critères d'admissibilité au CTMM tout en demeurant une localisation avantageuse financièrement. En moyenne, le coût de main-d'œuvre ajusté pour les professions analysées après prise en compte de l'aide fiscale est 4 % plus faible qu'en Ontario et 27 % plus faible qu'en Colombie-Britannique. Il est à noter que de manière générale le modèle d'affaires des SNCQ, les sociétés versant les salaires les plus élevés, ne leur permettrait pas de toucher le volet du crédit offert par l'Ontario dont le taux est de 40 %[83].

On peut donc penser à l'ajout d'un paramètre qui restreindrait la rémunération prise en compte pour le calcul du crédit. Ici encore, cette restriction viserait uniquement les crédits demandés par les SNCQ et en lien avec la rémunération de travailleurs œuvrant sur des titres pour lesquels la PI n'est pas détenue en vue de la vente ou de l'octroi d'une licence à des parties sans lien de dépendance.

Le tableau 22 montre l'effet d'une réduction de la rémunération admissible au CTMM à 90 % de la rémunération versée (en laissant le plafond de la rémunération admissible à 100 000 $ et en n'appliquant pas cette règle pour les salaires surpassant 100 000 $ pour lesquels la limite annuelle ne s'applique pas). Pour les cas analysés, ceci aurait pour effet de ramener le coût salarial net à moins de 1 % de plus que dans le cas de l'Ontario. Pour les emplois non visés par le plafond, la réduction appliquée au CTMM correspond à une réduction du taux du crédit de 3,75 points de pourcentage, celui-ci passant de 37,5 % à 33,75 %.

[83] Les titres doivent être développés en vue de la vente ou de l'octroi d'une licence à des parties sans lien de dépendance. Ontario Créatif, *Lignes directrices du CIOPMIN* < https://www.ontariocreates.ca/fr/tax-incentives/oidmtc/oidmtc-guidelines-non-specified >.

Tableau 22 : **Comparaison du salaire moyen pour certains types d'emploi Montréal, Toronto et Vancouver, 2022**

	Montréal			Toronto		Vancouver	
	Salaire, avant le crédit	Coût salarial avec CTMM (37,5 %) et TMS	Coût salarial – plafonnement du crédit à 90 % du salaire	Salaire, avant le crédit	Coût salarial avec le crédit (35 %) et TMS	Salaire, avant le crédit	Coût salarial avec le crédit (17,5 %) et TMS
Animateur 3D	62 916 $	47 772 $	50 131 $	67 195 $	49 821 $	67 015 $	61 428 $
Programmeur de jeu vidéo	73 953 $	55 456 $	58 229 $	79 415 $	58 002 $	78 077 $	70 770 $
Programmeur-analyste	79 789 $	59 454 $	62 446 $	85 566 $	62 120 $	84 061 $	75 823 $
Architecte de base de données	80 960 $	60 256 $	63 292 $	86 797 $	62 944 $	85 260 $	76 836 $
Directeur de systèmes	102 613 $	75 961 $	78 829 $	110 011 $	78 486 $	106 895 $	95 106 $

Sources : Montréal International et calculs des auteurs, voir l'annexe (tableau A2) pour les paramètres des taxes sur la masse salariale considérées.

Nous ne disposons pas de données détaillées qui permettraient d'estimer la variation du CTMM touché. Néanmoins, en appliquant ce 90 % au 218,3 M $ touchés par les SNCQ du volet spécialisé, on peut estimer à environ 20 M$ la diminution du coût du CTMM.

5.3 Mieux orienter l'aide vers les fonctions à haute valeur ajoutée

L'industrie du jeu vidéo se transforme. Les jeux gratuits (*free to play games*) constituent le modèle d'affaires connaissant la plus forte croissance. Si le coût de développement de ce type de jeu est plus faible et que celui-ci bénéficie notamment d'une durée de vie prolongée[84], il nécessite une large base d'utilisateurs pour devenir rentable, impliquant des efforts marketing accrus[85]. Dans cet environnement changeant, ceci implique qu'une plus large part des activités des sociétés de l'industrie du jeu vidéo soit consacrée au développement et à la mise en marché de leurs produits. La commercialisation des titres produits est certainement un défi pour les plus petits studios qui développent leurs propres titres.

[84] Nordicity et DM@X (2020), *Digital media at the crossroads – 2020 - THE DIGITAL MEDIA UNIVERSE IN CANADA: Measuring the Revenues, the Audiences, and the Future Prospects.*

[85] Robert Flunger, Andreas Mladenow et Christine Strauss (2017), *The free-to-play business Model, Proceedings of 19th International conference on information and Web based Applications & Services*, Salzburg, Austria, December 4-6, 2017.

Sous respect du critère de détention de la PI des titres développés, l'Ontario élargit les dépenses admissibles aux activités de commercialisation et de distribution, jusqu'à hauteur de 100 000 $ par titre. Ceci favorise le développement local de l'expertise de mise en marché de titres multimédias[86].

Au Québec, les activités à l'égard d'un titre relatives à l'acquisition des droits d'auteurs, sa promotion, sa diffusion et sa distribution ne constituent pas des travaux de production admissibles et, par conséquent, n'ouvrent pas droit au CTMM[87].

Élargir l'admissibilité au CTMM pour rendre ce crédit admissible aux dépenses de commercialisation et de distribution serait cohérent face à une demande de l'industrie et favoriserait la transition de petites SPCC du rôle de prestataire de services à celui de détenteur de portefeuilles de titres[88].

Comme dans le cas de l'Ontario, ce montant pourrait être limité à 100 000 $ par titre, par année. Ces dépenses admissibles supplémentaires devraient être effectuées sur un titre dont la PI est détenue en vue de la vente ou de l'octroi d'une licence à des parties sans lien de dépendance.

5.4 Élargir l'admissibilité des dépenses de sous-traitants non liés

Actuellement, la dépense relative à des travaux de production de titres confiés à un sous-traitant non lié n'est admissible au CTMM qu'à hauteur de 50 % et seul le producteur du titre peut en faire la demande (à moins que les travaux effectués en sous-traitance soient effectués pour une société qui n'a pas d'établissement au Québec). Ainsi, à titre d'exemple, tandis qu'une SNCQ qui effectue de la sous-traitance pour une autre filiale de son groupe multinational bénéficie du plein crédit, une SPCC qui effectue des travaux de sous-traitance pour une société américaine non liée ne bénéficiera que de 50 % de l'aide.

En Ontario, le crédit permet plutôt de prendre en compte 65 % de la dépense de sous-traitants non liés, cette proportion constituant une estimation raisonnable des traitements ou salaires versés aux employés qui sont directement attribuables au développement du produit. La différence de 35 % représente les frais d'administration et le profit du fournisseur de services[89].

Hausser la dépense en sous-traitance non liée au même niveau que ce qu'offre l'Ontario pourrait être envisagé. Dans certaines situations où le coût est le facteur de choix prédominant du sous-traitant, ceci pourrait augmenter les travaux effectués au Québec.

De même, seul le premier niveau de sous-traitance ouvre droit au crédit. Ceci est expliqué de la manière suivante par Investissement Québec[90] :

---

86 En Ontario, les dépenses de commercialisation et de distribution admissibles au CIOPMIN visent les dépenses engagées dans les 24 mois qui précèdent, et dans les 12 mois qui suivent l'achèvement du titre admissible. Ontario Créatif, *Lignes directrices du CIOPMIN* <https://www.ontariocreates.ca/fr/tax-incentives/oidmtc/oidmtc-guidelines-non-specified>.

87 Investissement Québec (2022), *Crédit d'impôt pour les sociétés spécialisées dans la production de titres multimédias*, p. 7.

88 La Guilde du jeu vidéo du Québec (2021), *Recommandations pour assurer le développement et la croissance de l'industrie du jeu vidéo au Québec – Mémoire présenté dans le cadre de la rencontre prébudgétaire*.

89 Voir : Agence du revenu du Canada, *RC4164*, <www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/rc4164.html>.

90 Investissement Québec (2022), *Crédit d'impôt pour les sociétés spécialisées dans la production de titres multimédias – volet général*, p. 9.

> « …dans le cas d'une société admissible A qui confie l'exécution de travaux de production admissibles à une société B et que cette société B confie une partie de ces travaux de production à une société C (sous-traitant de deuxième niveau), seule la partie (ou la moitié de la partie) de la contrepartie versée à la société B attribuable aux travaux de production admissibles effectués par les employés de la société B pourront faire partie de la « dépense de main-d'œuvre admissible ». La partie de la contrepartie versée à la société B, mais attribuable aux travaux de production effectués par la société C ne donnera pas droit au crédit dans cette situation. »

Cette seconde règle n'incite pas à l'intégration de sous-traitants québécois de 2e niveau aux travaux des sous-traitants québécois de premier niveau.

Enfin, dans le cas de travaux de sous-traitance effectués pour le compte de sociétés qui n'ont pas d'établissement au Québec, les sociétés québécoises peuvent se voir refuser l'admissibilité au volet général lorsque le travail porte sur des titres connexes, intégrés à un titre multimédia, mais qui servent également à des fins promotionnelles. Pourtant, ces mêmes travaux ne posent pas de souci d'admissibilité lorsqu'ils sont effectués par des sociétés bénéficiant du volet spécialisé du crédit.

S'il est administrativement envisageable d'assouplir ces règles afin de rendre plus équitable l'accès à l'aide fiscale, ceci devrait être étudié.

CONSTATS ET CONCLUSION

La présente analyse permet de faire une série de constats à l'égard de l'industrie du jeu vidéo au Québec, de son contexte d'affaires et des impacts financiers qui lui sont associés.

Portrait du CTMM et de l'industrie du jeu vidéo au Québec

- Depuis son introduction en 1996, le CTMM a été modifié à plusieurs reprises, facilitant notamment son obtention par les filiales de multinationales étrangères agissant comme prestataires de services pour d'autres entités de leur groupe;
- Au Québec, l'emploi direct dans l'industrie du jeu vidéo (13 500 en 2021) se concentre dans la grande entreprise (+ de 100 employés), où l'on retrouve une vingtaine de filiales de multinationales étrangères dont 75 % ou plus des activités sont consacrées à produire des titres multimédias admissibles. Au Québec, une filiale de la multinationale française Ubisoft emploie à elle seule le tiers de la main-d'œuvre de cette industrie en 2021 (4 675 sur 13 500);
- En 2021, le CTMM subventionne indirectement 2 fois plus d'emplois qu'en 2010. Cependant, le coût du CTMM est passé, sur la période, de 3 % à 6 % en proportion de l'ensemble des dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises. Sur cette base, le coût par emploi est passé de 14 000 $ à 23 000 $;
- En 2019, 196 entreprises ont bénéficié du CTMM. 15 d'entre elles sont des filiales dont le contrôle n'est pas exercé au Québec. Ces 15 entreprises ont touché le volet spécialisé et se sont partagé 75 % de la valeur de ce crédit;
- D'un point de vue consolidé, les SPCC bénéficiant du volet spécialisé du CTMM montrent une rentabilité plus élevée que les SNCQ. Ceci semble être dû à l'application des règles de prix de transfert.

Analyse du contexte d'affaires du secteur du jeu vidéo

- Le CTMM est relativement généreux lorsque comparé aux crédits offerts par les autres provinces canadiennes, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, notamment;
- Le CTMM permet de rendre le Québec plus attractif que l'Ontario et la Colombie-Britannique lorsque l'on prend en compte les divergences de salaires versés dans les trois provinces et ce, même en tenant compte des taxes salariales, plus élevées au Québec. Toutefois, l'Ontario est plus attractive dans le cas où une société de l'Ontario détient les droits d'auteurs sur les titres produits;
- La pénurie de main-d'œuvre complique la dotation en personnel expérimenté dans le secteur du jeu vidéo et génère une hausse marquée de la rémunération. Dans le cas des programmeurs et développeurs en médias interactifs, le salaire offert est passé de 24,85 $/heure au 2e trimestre de 2015 à 40,45 $/heure au 3e trimestre de 2022, une hausse de 63 %.

Impact financier du CTMM pour les sociétés bénéficiaires

- En 2019, la majorité des entreprises bénéficiant du CTMM (120 sur 196) n'a pas d'impôt du Québec à payer avant même de prendre en compte leurs crédits d'impôt;
- D'un point de vue consolidé, en 2019 les entreprises touchant le CTMM bénéficient d'un remboursement d'impôt net, soit après la prise en compte des taxes sur la masse salariale, de 174 M$. Dans le cas spécifique des SNCQ touchant le volet spécialisé du CTMM, ce montant s'élève à 156 M $;
- Le CTMM et les autres crédits d'impôt pris en compte excèdent les impôts sur le bénéfice du Québec et les taxes salariales à payer de l'ensemble des SPCC et des SNCQ bénéficiant du volet spécialisé du CTMM en 2019;
- De façon générale, la contribution nette des travailleurs de l'industrie du jeu vidéo dont le salaire est subventionné par le volet spécialisé du CTMM est négative (le montant de CTMM versé surpasse leurs impôts sur le revenu du Québec, cotisations sociales et taxes de vente du Québec payées) dû à l'importance du crédit.

Autres impacts du CTMM

- Une croissance forte de l'emploi est observée dans l'industrie du jeu vidéo depuis la fin des années 90, une grande partie de cette croissance étant liée à l'arrivée de filiales d'entreprises étrangères. Bien qu'il soit difficile de le mesurer, on peut certainement présumer que ceci est dû à la mise en place et au maintien du CTMM;
- L'effet du CTMM sur les salaires versés n'est pas tranché. Cependant, dans le cas des bénéficiaires du volet spécialisé, on constate que les salaires versés par les SNCQ sont en moyenne plus élevés que dans les SPCC. Cette différence par emploi peut être estimée à 20 000 $, mais ne s'applique pas nécessairement à tous les types d'emploi dans l'industrie du jeu vidéo;
- Bien que l'effet de ceci soit difficile à évaluer, la théorie indique que la présence de filiales de multinationales étrangères, qui sont attirées au Québec à l'aide du CTMM, génère des effets de débordement positifs. Il faut toutefois aussi tenir compte de certains effets négatifs, tel la surenchère pour l'attraction de main-d'œuvre spécialisée qui se fait au détriment des petites sociétés locales.

À la lumière de ces constats, il est possible de conclure que si le CTMM reste pertinent, un équilibre doit être trouvé.

Les aides fiscales constituent une forme d'interventionnisme et viennent d'abord répondre à un enjeu, contribuer à solutionner un problème ou encore, augmenter le bien-être collectif. Comme toute forme d'interventionnisme, les aides fiscales sont génératrices de distorsions et/ou d'allocation de marché inefficace. Le défi est donc de trouver un niveau d'aide fiscale qui permet à la fois de maximiser les effets positifs de l'aide tout en minimisant les méfaits. Cette évaluation est complexe et doit être menée de façon régulière, l'évolution du contexte pouvant rapidement rendre une telle analyse désuète[91].

[91] Duanjie Chen (2015), *The Framework for Assessing Tax Incentives: A Cost-Benefit Analysis Approach,* Paper for Workshop on Tax Incentives and Base Protection New York, 23-24 April 2015 <https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/04/2015TIBP_PaperChen.pdf>.

Plus de 25 ans après la mise en place du CTMM, l'industrie du jeu vidéo au Québec est toujours composée de joueurs dominants, majoritairement des filiales de multinationales étrangères, qui emploient la majorité des travailleurs. Ces sociétés bénéficient de l'essentiel du CTMM. Or, on constate que l'aide dont bénéficient ces sociétés excède de 156 M$ l'impôt du Québec et les taxes salariales auxquels elles sont assujetties.

Ce cahier contient des pistes de réaménagement du CTMM visant d'une part à rehausser la profitabilité des filiales étrangères établies au Québec et à permettre aux SPCC de bénéficier davantage de cette aide fiscale. Les propositions formulées évitent de fragiliser cette industrie qui présente un fort potentiel de croissance. Les sociétés détentrices de la PI sur les titres qu'elles produisent et commercialisent, peu importe la composition de leur actionnariat ou leur taille, retireraient des bénéfices des changements suggérés.

Les propositions prennent les formes suivantes :

- Introduire une cible de rentabilité minimale pour obtenir le plein CTMM dans le cas où une SNCQ bénéficie du volet spécialisé. Cette proposition a pour objectif d'accroître la profitabilité des filiales étrangères qui ne détiennent pas la PI des titres qu'elles produisent.
- Réduire la rémunération admissible au crédit pour les filiales étrangères qui ne détiennent pas la PI des titres qu'elles produisent. Cette proposition a pour objectif de diminuer la surenchère et le débauchage subventionné.
- Mieux orienter l'aide vers les fonctions à haute valeur ajoutée en élargissant l'admissibilité au CTMM aux dépenses de commercialisation et de distribution, par exemple jusqu'à un montant de 100 000 $ par titre, par année. Cette proposition a pour objectif de favoriser la transition de petites SPCC du rôle de prestataire de services à celui de détenteur de portefeuilles de titres.
- Élargir la dépense de sous-traitants non liés admissible. Cette proposition a pour objectif d'augmenter les travaux effectués au Québec et de mieux intégrer les sous-traitants québécois de 2^{e} niveau aux travaux des sous-traitants québécois de premier niveau.

ANNEXES

Tableau A1. **Emploi, actionnariat et résultats financiers de figures importantes de l'industrie du jeu au Québec selon Investissement Québec et Montréal International[92], 2021**

	Actionnaire ultime	Nombre d'employés au Québec estimé, chiffre d'affaires et marge d'exploitation consolidée du groupe
Ubisoft Divertissements Inc.[93]	Ubisoft Entertainment SA (France)	Employés estimés au Québec : 4 765 Chiffre affaires : 2 125 M€ Marge de profit avant impôt et éléments non récurrents : 16,5 %
Warner Bros. Games Montréal Inc.	Warner Bros. Discovery, inc. (É-U).	Employés estimés au Québec : 300 [94] E/F de Warner Bros. Discovery inc. couvrent plusieurs secteurs d'activité. Chiffre d'affaires consolidé : 12,2 G$ US
Behaviour Interactif Inc.	Entreprise indépendante contrôlée au Québec	Employés estimés au Québec : 1 000 Société privée. Chiffre d'affaires estimé de 225 M$ CAD [95]
Corporation Interactive Eidos	Acquis par Embracer Group AB (Suède) de Square Enix Co., LTD (Japon) en 2022	Employés estimés au Québec : 500 [96] Chiffre d'affaires de Square Enix Co., LTD : 2 984 M$ US Marge de profit avant impôt et éléments non récurrents : 19,4%
Divertissements Gameloft Inc.	VIVENDI SE (France)	Employés estimés au Québec : 400 [97] E/F de VIVENDI SE couvrent plusieurs secteurs d'activité. Chiffre d'affaires consolidé : 9 572 M€ *Le segment Gameloft présente des revenus de 265 M Euros et une marge d'exploitation de 3 %.*
Beenox Inc.	Activision Blizzard Inc. (É-U)	Employés estimés au Québec : 320 [98] Chiffre d'affaires consolidé : 8 803 M$ US Marge de profit avant impôt et éléments non récurrents : 35,9 %
Frima Studio Inc.	Entreprise indépendante contrôlée au Québec	Employés estimés au Québec : 200 Chiffre d'affaires consolidé : n.d.

92 Investissement Québec, *L'explosion de l'univers du jeu vidéo* <https://www.investquebec.com/international/fr/secteurs-activite-economique/multimedia/l-explosion-de-l-univers-du-jeu-video.html> et Montréal International, *10 studios producteurs de jeux vidéo basés à Montréal*, <https://blog.mtl.org/fr/studios-producteurs-jeu-video>.

93 Ubisoft (2022) *Universal registration document 2021-22, p.13*. Cette société détient un établissement en Nouvelle-Écosse. Seul le nombre d'employés au Québec est présenté.

94 Warner Bros games Montréal <https://wbgamesmontreal.com/>.

95 Le Devoir, *Jeu vidéo : une année pivot pour Behaviour Interactif* <https://www.ledevoir.com/economie/663159/jeu-video-une-annee-pivot-pour-behaviour-interactif-en-2022>

96 La Presse, *Embracer met la main sur les deux studios montréalais de Square Enix* <https://www.lapresse.ca/affaires/techno/2022-05-02/jeux-video/embracer-met-la-main-sur-les-deux-studios-montrealais-de-square-enix.php>.

97 Ma Carrière TECHNO.com, *Gameloft* <http://www.macarrieretechno.com/fr/carrieres/entreprises/gameloft>.

98 Ma Carrière TECHNO.com, *Beenox inc*. <http://www.macarrieretechno.com/fr/carrieres/entreprises/beenox-inc#:~:text=Propri%C3%A9t%C3%A9%20d'Activision%20Publishing%20Inc,vid%C3%A9o%20et%20de%20congu%C3%A9rir%20le>.

Autodesk Canada CIE (Établissement de Autodesk Canada Co. - Nouv.-Écosse)	Autodesk Inc. (É-U).	Employés estimés au Québec : entre 250 et 499 E/F de Autodesk Inc. couvrent plusieurs secteurs d'activité. Chiffre d'affaires consolidé : 4 386 M$ US
Keyword Studios QC – Jeux Inc. Keyword Studios QC – Interactive Inc. Keywords Studios QC-Tech Inc. Sunny Side Up Creative Inc.	Keywords Studios PLC (Irlande)	Employés estimés au Québec : jusqu'à 1500 [99] Chiffre d'affaires consolidé : 512 M€ Marge de profit avant impôt et éléments non récurrents : 9,4 %
EA Montréal (Établissement de Electronic Arts (CANADA), Inc. - Colombie-Britannique)	Electronic Arts Inc. (É-U)	Employés estimés au Québec : entre 250 et 499 Chiffre d'affaires consolidé : 6 991 M$ US Marge de profit avant impôt et éléments non récurrents : 15,5 %
Les Studios Bethesda Montréal Inc. Compulsion Games (Établissement de Compulsion Games ULC – Alberta)	Microsoft Corporation (É-U)	Employés estimés au Québec : 100 [100] E/F de Microsoft Inc. couvrent plusieurs secteurs d'activité. Chiffre d'affaires consolidé : 198, 3 G$ US
2K Studios Montréal, Inc. (Cloud chamber)	Take-Two Interactive Software, Inc. (É-U)	Employés estimés au Québec : entre 100 et 249 Chiffre d'affaires consolidé : 3,5 G$ US Marge de profit avant impôt et éléments non récurrents : 13,3 %
Studio Gearbox Québec Inc.	Embracer Group AB (Suède)	Employés estimés au Québec : entre 100 et 249 Chiffre d'affaires consolidé : 19,7 G SEK Marge de profit avant impôt et éléments non récurrents : -19,4 %
Jeux EPIC Canada (Établissement de EPIC Games Canada, ULC - Colombie-Britannique)	Epic Games, Inc. (É-U)	Employés estimés au Québec : entre 50 et 99 Société privée. Chiffre d'affaires estimé de 2,7 G$ US en 2020 [101].
Les Studios JCMO (Ludia), (Établissement de JCMO Studios ULC – Colombie-Britannique)	Jam city, Inc. (É-U)	Employés estimés au Québec : entre 250 et 499 Société privée. Jam City, Inc. a acquis Ludia en 2021. Netmarble (Corée du sud), Kabam (É-U) et Fortress Investment Group (É-U) sont les actionnaires minoritaires de Jam City Inc.
Total		Employés estimés au Québec : environ 10 000

Sources : Investissement Québec, Montréal international, Registraire des entreprises du Québec et sites internet des sociétés.

[99] Keywords Studios-Montréal, *À propos de Keywords studios Montréal* < https://kwsmontreal.com/fr/about-kws/ >.

[100] La Presse, *Avec Bethesda, Microsoft se paie un deuxième studio à Montréal* <https ://www.lapresse.ca/affaires/techno/2020-09-22/avec-bethesda-microsoft-se-paie-un-deuxieme-studio-a-montreal.php>.

[101] Game Developer, *Epic v. Apple trial offers rare look into Epic financials, billions of Fortnite revenue* <https://www.gamedeveloper.com/business/epic-v-apple-trial-offers-rare-look-into-epic-financials-billions-of-i-fortnite-i-revenue>.

Tableau A2: **Paramètres des impôts sur le bénéfice des sociétés et des taxes sur la masse salariale, Québec, Ontario et Colombie-Britannique, 2022**

	Québec	**Ontario**	**Colombie-Britannique**
Taux IS	11,5 %	11,5 %	12 %
Taux IS réduit par l'effet de la DPE	3,2 %	3,2 %	2 %
Taxes sur masse salariale	Masse salariale de 1 M$ ou moins : 1,65 % Masse salariale de 1 M$ à 7 M$: 1,2150 %+ (0,4350 %*MST/1M) Masse salariale 7 M$ et ou plus : 4,26 %	Masse salariale supérieure à 1 M$: 1,95 %. Exonération pour le premier 1 M$ de masse salariale. Exonération non disponible lorsque la masse salariale surpasse 5 M$.	Masse salariale de 500 000 $ à 1,5 M$: 2,925 %, le 1er 500 K est exclu. Masse salariale supérieure à 1,5 M$: 1,95 % pour la masse salariale en entier.
Cotisation patronale RRQ/RPC	Taux de 6,15 %. (3 776,10 $ pour un salaire de 64 900 $ et plus), exemption de 3 500 $.	Taux de 5,7 %. (3 499,80 $ pour un salaire de 64 900 $ et plus), exemption de 3 500 $.	
Cotisation patronale A-E	Taux de 1,20 %*1,4. (1 013,04 $ pour un salaire de 60 300 $ et plus)	Taux de 1,58 %. (1 333,84 $ pour un salaire de 60 300 $ et plus)	
Cotisation patronale RQAP	Taux de 0,692 %. (608,96 $ pour un salaire de 88 000 $ et plus)	N/A	
Cotisation à la Commission des normes du travail	Taux de 0,06 %. (52,80 $ pour un salaire de 88 000 $ et plus)		
Cotisation au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre	Masse salariale de 2 M$ et moins : nul Masse salariale de 2 M$ et plus : 1 % (moins dépenses de formation admissibles)		