



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

**Mémoire présenté à la
Commission d'examen sur la fiscalité québécoise
et à la
Commission de révision permanente des programmes**

20 octobre 2014

Table des matières

1	Introduction : une occasion à saisir	4
2	Vers une fiscalité propice à la création de richesse.....	8
2.1	Compétitivité de la fiscalité québécoise	8
2.2	Le « mix fiscal » et les incitations.....	10
2.3	Inégalités et progressivité.....	11
2.4	Poids des dépenses fiscales	12
2.5	Coût de la complexité	13
2.6	Recommandations générales de la FCCQ	14
2.7	Fiscalité des sociétés : taxes sur la masse salariale vs impôt sur les bénéfices.....	15
2.8	Fiscalité des particuliers : création de richesse vs consommation	16
2.9	Dépenses fiscales à l'impôt sur le revenu des particuliers	17
2.9.1	Non-imposition des gains de loterie	17
2.9.2	Crédit d'impôt pour l'âge	18
2.9.3	Crédit d'impôt pour revenus de retraite.....	18
2.10	Dépenses fiscales dans les taxes à la consommation	19
2.11	Lutte à l'évasion fiscale : plus de prévention.....	20
2.11.1	Éviter les dérapages	20
2.11.2	Prévenir avant de guérir	21
2.11.3	Assujettissement des importations de produits numériques à la TVQ	23
2.12	Tarifs.....	23
2.12.1	Universités	24
2.12.2	CPE	24
2.12.3	Électricité	25
3	L'aide aux entreprises et les moyens du développement économique	26
3.1	Ampleur de l'aide aux entreprises et fardeau fiscal associé.....	30
3.1.1	Déterminants du développement économique.....	30
3.1.2	Un pressant besoin d'évaluation et d'indicateurs de résultats	30
3.1.3	Ampleur de l'enveloppe d'aide aux entreprises et du fardeau fiscal correspondant	31
3.2	Priorité relative des objectifs	32

3.2.1	Aperçu global	32
3.2.2	Encourager les dépenses en R&D pour favoriser l'innovation	33
3.2.3	Favoriser la formation de la main-d'œuvre	33
3.2.4	Encourager la création de nouvelles entreprises.....	36
3.2.5	Favoriser l'éclosion d'une industrie	36
3.2.6	Favoriser la croissance des entreprises	39
3.2.7	Attirer l'investissement étranger ou la dépense étrangère.....	40
3.2.8	Retenir au Québec des sièges sociaux	42
3.2.9	Créer ou maintenir des emplois de qualité.....	43
3.2.10	Maintenir l'occupation d'un territoire ou revitaliser un site urbain.....	43
3.2.11	Favoriser le financement des entreprises.....	44
3.3	Durée de l'aide financière de l'État	47
3.4	Entreprises : égalitarisme (aide fiscale) ou sélectivité (aide discrétionnaire)	48
4	Réforme de l'État : gagner en efficience.....	49
4.1	Faire jouer la concurrence au bénéfice des contribuables et des usagers de services publics..	50
4.1.1	Conditions préalables.....	52
4.1.2	Fonctions susceptibles de faire l'objet d'une sous-traitance concurrentielle	52
4.2	Rendement des interventions : évaluer plus et mieux	54
4.3	Diminuer les dédoublements et favoriser les services partagés	56
4.3.1	Organismes d'aide au développement économique	56
4.3.2	Perception des taxes et impôts.....	60
4.3.3	Autres secteurs	60
4.4	Rationaliser les structures de gouvernance.....	61
5	Réforme de l'État : distinguer l'essentiel du souhaitable	62
5.1	Introduction	62
5.2	Régime de rentes du Québec.....	63
5.3	Santé et sécurité du travail	63
5.4	Régime québécois d'assurance parentale	64
6	Autres facteurs pour favoriser la croissance de l'économie.....	65

1 Introduction : une occasion à saisir

Les finances publiques du Québec sont dans un état précaire depuis plusieurs années. La situation s'est aggravée avec la crise financière de 2008 : retour aux déficits budgétaires annuels, augmentation très importante de la dette, réduction ou augmentation marginale des revenus du gouvernement résultant de la très faible croissance économique. Il est largement admis maintenant que le Québec est aux prises avec un problème budgétaire structurel, ce qui commande un réexamen en profondeur de la fiscalité, des services offerts aux citoyens et aux entreprises ainsi que du mode d'intervention de l'État. La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) réclame depuis longtemps cette révision de fond.

Au-delà du redressement financier, une occasion de renouveau

La Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et la Commission de révision permanente des programmes ont reçu le mandat de revoir l'ensemble de la fiscalité des programmes de dépenses. La FCCQ a reconnu la nécessité de cette démarche et a salué la création des commissions.

Dans toute crise se trouve une occasion selon l'adage — dans la présente crise budgétaire aussi. Personne ne peut nier que l'exercice de révision des programmes et de la fiscalité est d'abord caractérisé, dans sa première phase, par un effort marqué de redressement financier. Mais au-delà de cette phase d'austérité, l'exercice représente aussi et même surtout une occasion unique de revoir la fiscalité pour la rendre plus favorable à la création de richesse et de simplifier les rapports entre l'État, les citoyens et les entreprises.

Ainsi les commissions ont un mandat plus porteur. À l'issue de cet exercice, la FCCQ entrevoit un État plus efficient, des interventions socioéconomiques mieux justifiées et une fiscalité plus propice à la croissance. C'est cette vision porteuse qui a motivé la FCCQ à appuyer l'exercice et à y consacrer un effort significatif pour s'y préparer.

Sans sous-estimer la difficulté d'une telle opération de révision de la fiscalité et des programmes, la FCCQ perçoit l'exercice comme une occasion à saisir. Cette opération peut et doit être placée dans une perspective d'espoir. Le Québec a en effet des atouts qui lui permettent d'avoir de grandes ambitions. La révision qui s'annonce doit permettre d'entrevoir de nouveaux horizons, de redonner à l'État sa capacité de leadership et d'action, et de relever le niveau de vie des citoyens. La FCCQ croit en de telles perspectives.

Cap sur la création de richesse

La FCCQ se prépare depuis longtemps à un processus de réexamen des finances publiques. Le mémoire que nous présentons aujourd'hui est le fruit de réflexions de longue date et de travaux plus récents que nous avons menés au cours des derniers mois.

En 2012, la FCCQ a notamment adopté sa Vision économique 2012-2020, un document d'orientation qui énonce les priorités des membres en matière de politiques publiques, notamment dans la sphère économique. Le fil conducteur, le thème de cette vision économique, c'est la **création de richesse**. Plus particulièrement, que faire et comment faire pour la favoriser ? Notre vision s'articule autour de quatre axes :

1. L'accroissement de la productivité de l'État et des entreprises;
2. La mise en valeur de l'entrepreneuriat;
3. L'attrait des investissements (québécois, canadiens et étrangers);
4. L'appui d'un État facilitateur du développement.

Cette vision économique reflète les réalités vécues par nos quelque 1100 entreprises membres et par les constats effectués par les 143 chambres de commerce avec qui nous entretenons des liaisons constantes sur le développement économique. La FCCQ est en effet alimentée par plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. C'est principalement au nom de cette communauté d'affaires qu'elle veut apporter une contribution positive au débat public sur la remise en état des finances publiques du Québec.

Une démarche structurée

Depuis l'annonce de la création des deux commissions précitées, la FCCQ a tenu des sessions de travail avec des experts de divers horizons (universitaires, économistes et fiscalistes du secteur privé, ex-hauts fonctionnaires). Nous avons convié nos membres à une réflexion structurée, sur la base d'un document de consultation et d'un questionnaire qui aborde plusieurs volets des mandats des commissions. Tout au long de l'été, nous avons recherché activement l'expertise très diversifiée et à l'expérience concrète de nos membres. À la fin août, la FCCQ a mis sur pied un colloque d'une journée complète réunissant environ 70 représentants d'entreprises membres de nos comités sectoriels. Nous avons également tenu une réunion spéciale de notre conseil d'administration, auquel siègent notamment une trentaine de chambres de commerce provenant des diverses régions du Québec.

En un mot, la FCCQ veut apporter une contribution tangible à la réflexion et au débat qui s'amorcent. Elle s'y est préparée avec rigueur et met de l'avant des suggestions concrètes et des propositions constructives au regard des grands enjeux abordés.

Nos prémisses

D'entrée de jeu, la FCCQ rappelle certains constats ou prémisses qui, à ses yeux, sont incontournables dans le débat actuel.

En matière de fiscalité, la FCCQ reconnaît les faits suivants :

- Le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises s'avère trop lourd. Nous ne supportons plus la comparaison avec les autres juridictions en Amérique du Nord.
- Le retour à l'équilibre budgétaire est un passage obligé qui rend difficile, voire quasi impossible, la réduction nette des taxes et impôts au cours des deux prochaines années. Au-delà de cet horizon cependant, il est important de retenir les charges fiscales qui sont les plus nuisibles à notre développement économique et de s'y attaquer résolument.
- Sans alléger à court terme le fardeau fiscal, il est hautement pertinent de réviser l'utilisation actuelle des diverses assiettes fiscales. Il s'agit d'effectuer certains transferts dans le but de réduire quelque peu le poids relatif des impôts et taxes dont les répercussions paraissent le plus dommageable à la croissance économique.

- Il est tout aussi impératif de travailler du côté des instruments qui vont favoriser une croissance économique plus soutenue. Il convient donc :
 - de s'attaquer aux rigidités et autres contraintes qui font obstacle au développement économique;
 - de bien cibler les éléments qui vont favoriser les investissements du secteur privé, les seuls qui peuvent générer durablement de la croissance et de la prospérité.

Au regard de la révision des programmes, la FCCQ reconnaît qu'il s'agit là d'une démarche de responsabilité à laquelle le gouvernement ne peut échapper. Elle est consciente que cette révision soulève des inquiétudes et des oppositions de toutes sortes. Pour les surmonter, il faudra faire appel à la contribution de tous. Les changements issus de l'exercice de révision ne seront globalement acceptables que si la population reconnaît que tous les segments de la société sont mis à contribution. Toutes les parties prenantes de la société québécoise doivent se sentir interpellées par le redressement qui s'impose. Personne ne peut s'autoproclamer intouchable et s'exclure de l'effort à consentir.

Peu importe les choix qu'on fait, il faudra prévoir une transition dans leur mise en œuvre.

Le Gouvernement doit avoir une vision claire pour l'avenir, la communiquer et l'expliquer. La pédagogie est une responsabilité qui incombe au gouvernement. Les objectifs, les cibles mais surtout les nouveaux horizons que nous souhaitons atteindre doivent être expliqués et bien communiqués. Autrement, cet exercice ne saura produire les résultats escomptés.

La FCCQ tient à rappeler que **le gouvernement du Québec dépense, à population égale, quelque 17,5 milliards de dollars de plus par année que l'Ontario**¹. De toute évidence, les contribuables et les entreprises du Québec reçoivent davantage de services que leurs vis-à-vis canadiens. Il y a bien sûr, dans cet écart du niveau de dépenses publiques, des choix de société qui nous sont propres et chers, comme dans le cas de la politique familiale. Toutefois, il nous paraît tout à fait possible de protéger nos programmes distinctifs en dépensant un peu moins. Si, par exemple, nous ramenons l'écart des dépenses de programmes avec l'Ontario à 14 milliards de dollars, nous continuerons d'offrir des services nettement plus sophistiqués et étendus qu'ailleurs au Canada. Nous demeurerons une société distincte avec beaucoup de spécificités dans son offre de services publics. Face aux vents contraires auxquels le Québec doit faire face, on peut réduire la voile sans changer de cap à l'égard de nos grandes politiques. Réduire la voile, ça signifie notamment :

- chercher à réaliser des gains de productivité ou des réductions de coûts dans les moyens d'offrir les services;
- réduire quelque peu l'étendue ou la hauteur de certains services en maintenant les objectifs les plus importants poursuivis par ces derniers.

Ces deux voies parallèles sont indissociables. Le problème du déficit ne pourra se régler uniquement par des gains d'efficacité ou de productivité; il faudra aussi examiner le panier de services. C'est ce que

¹ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques. *Le Québec face à ses défis*. Gouvernement du Québec, Ministère de Finances, 2009.

nous enseignent les réformes précédentes. Si nous entretenons cette illusion, nous ne réglerons pas le problème et aurons gaspillé l'effort que représente cette occasion.

* * *

Voilà comment la Fédération des chambres de commerce du Québec aborde le débat sur les finances et les services publics. Voilà les balises que nous suggérons au gouvernement pour nous engager dans les étapes cruciales qui s'en viennent. Nous n'avons pas d'autres choix que de réussir cet exercice crucial.

La suite de ce mémoire se conforme dans sa structure aux mandats des commissions Godbout et Robillard. Le domaine de l'aide aux entreprises, qui touche aux mandats des deux commissions, est traité en bloc.

2 Vers une fiscalité propice à la création de richesse

Dans cette section, nous traitons de la fiscalité des particuliers, y compris les taxes à la consommation, ainsi que de celle des sociétés. Cependant, les dépenses fiscales dans le régime d'imposition des sociétés sont traitées dans la section 3 avec les autres formes d'aide aux entreprises.

2.1 Compétitivité de la fiscalité québécoise

Globalement, les sociétés sont plus désavantagées par rapport à celles de l'Ontario - Dans son fascicule préparé à l'intention de la commission Godbout, le ministère des Finances montre que le fardeau fiscal global est plus élevé au Québec qu'en Ontario, que dans le reste du Canada et qu'aux États-Unis². Cette observation générale vaut globalement ainsi que pour la plupart des types de prélèvements, sauf l'impôt sur la propriété. Toutefois, les chiffres présentés dans le fascicule montrent que l'écart entre le poids de la fiscalité au Québec et celui en Ontario, dans le reste du Canada et aux États-Unis n'est pas le même pour toutes les formes de prélèvements. Le tableau suivant donne le poids des recettes fiscales sur le PIB au Québec, en pourcentage du même indicateur pour l'Ontario³. Ainsi, selon cette perspective, c'est sur le plan de l'impôt des sociétés que notre fiscalité est la plus désavantageuse et c'est sur le plan de l'impôt sur la propriété qu'elle est la plus avantageuse.

Type de prélèvement	Ratio Québec / Ontario	
Impôt des sociétés	131 %	Écart défavorable au Québec le plus important
Taxes sur les biens et services	118 %	
Fiscalité globale	111 %	Écart défavorable au Québec global
Impôt sur le revenu des particuliers	103 %	Écart défavorable au Québec le moins important
Impôt sur la propriété	86 %	Écart favorable au Québec

On pourrait choisir d'autres points de comparaison que l'Ontario, mais il est pertinent de se comparer avec les juridictions les plus proches. « Lorsque l'on souhaite comparer la fiscalité de juridictions différentes, il faut également tenir compte de la situation géographique des entités comparées. Par exemple, si les pays scandinaves se situent au nord de l'Europe avec le poids de la fiscalité le plus élevé des pays de l'OCDE, le Québec se localise au sein de la fédération canadienne en Amérique du Nord entouré d'États où le poids de la fiscalité est beaucoup plus faible. (...) C'est en se comparant à eux que le poids global de notre fiscalité apparaît élevé. En conséquence, cela réduit fortement la marge de manœuvre, en cas de besoin, pour hausser le poids de nos impôts, taxes et cotisations⁴. »

Reconnaître le fardeau complet des sociétés - Les prélèvements auprès des sociétés transitent essentiellement par l'impôt sur le revenu et la cotisation des sociétés au Fonds des services de santé.

² Ministère des Finances, *Un portrait général du régime fiscal au Québec*, septembre 2014, page 57.

³ Selon les données des graphiques 8, 9, 10, 11 et 12 du fascicule.

⁴ Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CRFFP-US), Luc Godbout et al., *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, mai 2014.

À cela s'ajoute notamment la contribution des employeurs aux trois principaux régimes sociaux financés par des cotisations sociales : le RRQ, la CSST et le RQAP. Le tableau suivant, tiré du rapport annuel de Revenu Québec, montre l'importance relative des principaux prélèvements dans le fardeau fiscal des sociétés.

	Payé par	Produit en 2012-2013 en M\$ ⁵
Impôt sur le revenu des sociétés (IRS)	Employeurs	6 976
Fonds des services de santé	Employeurs	6 519
Régime de rentes du Québec	50-50 employeurs et employés	Employeurs : 6 047 Total : 12 094
Commission de la santé et de la sécurité du travail	Employeurs	2 797
Régime québécois d'assurance parentale	58 % employeurs et 42 % employés en 2014	1 951
Commission des normes du travail	Employeurs	66
Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre	Employeurs	33

Il appert que les contributions des employeurs au RRQ, à la CSST et au RQAP comptent pour une large part du fardeau fiscal des sociétés. C'est pourquoi la FCCQ ne partage pas le point de vue exprimé par le ministère des Finances, dans son fascicule, selon lequel ces contributions sociales « ne sont pas comptabilisées comme des prélèvements fiscaux » (p. 24). D'ailleurs, dans son graphique 10 précité, le fascicule montre bien que ces contributions sociales sont intégrées dans l'« impôt des sociétés ».

Avantage du Québec du côté des secteurs privilégiés - Les gouvernements se font concurrence pour attirer et retenir les entreprises et les travailleurs. Cette concurrence se joue à l'échelle des États souverains, infranationaux ou régionaux ainsi que locaux. Elle ne vise pas toutes les entreprises : uniquement celles qui ont la capacité de déplacer ou délocaliser leur production d'une juridiction à une autre. C'est ainsi que des pans entiers de l'économie, comme le commerce de détail par exemple, sont ignorés par cette compétition, du moins à l'échelle des États souverains. De même, seuls les travailleurs les plus mobiles font l'objet d'une concurrence pour les attirer. Cette dynamique explique pourquoi la stratégie fiscale d'un gouvernement consiste souvent à établir des taux d'imposition généraux relativement élevés, puis à accorder des avantages fiscaux alléchants à des secteurs industriels et aux groupes professionnels les plus mobiles.

Une étude réalisée par KPMG illustre ce phénomène. L'étude évalue la compétitivité fiscale générale de 107 villes et de 10 pays⁶. Cette étude compare les différents taux des impôts et taxes qui s'appliquent dans chaque emplacement, notamment l'impôt sur le revenu des sociétés, les impôts fonciers, l'impôt sur le capital, les taxes de vente, les divers impôts et taxes des sociétés à l'échelle locale, de même que les coûts de main-d'œuvre prévus par la loi, tous ces éléments composant l'indice de fardeau fiscal global (IFFG). Les États-Unis représentent le point de référence de l'étude, auquel sont comparés

⁵ Source : Revenu Québec, *Rapport annuel 2012-2013*, déc. 2013, tabl. 2.

⁶ KPMG, *Choix concurrentiels, Rapport spécial — Pleins feux sur la fiscalité*, juin 2014.

l'ensemble des villes et des pays analysés. L'IFFG des États-Unis est de 100,0 alors que celui du Canada est de 53,6, ce qui signifie que le total des coûts fiscaux au Canada est 46,4 % plus faible qu'aux États-Unis. Le tableau suivant résume les résultats accessibles publiquement ainsi que les rangs de Montréal et de Québec par rapport aux 15 villes canadiennes et aux 51 villes internationales (de plus de 2 millions d'habitants) dans l'échantillon. L'étude a été réalisée avant le budget québécois déposé en juin 2014, lequel a diminué les taux des crédits d'impôt de 20 %.

Secteur industriel	Montréal		Ville de Québec	
	Indice	Rang	Indice	Rang
Services numériques		1/51		4/15
Recherche et développement		1/51		8/15
Fabrication		8/51		12/15
Services aux entreprises		4/51		15/15
Ensemble des secteurs	55,6	12/15 3/51	54,0	9/15

L'étude de KPMG montre que Montréal et Québec se classent avantageusement, à la fois à l'échelle canadienne et internationale, dans les secteurs industriels qui bénéficient de mesures fiscales, mais moins bien dans les autres secteurs. L'étude attribue la bonne tenue de Montréal et de Québec dans les secteurs des services numériques et de la R&D en raison des crédits d'impôt qui leur sont destinés, à savoir ceux liés à la production de médias numériques, aux affaires électroniques et aux salaires de R&D.

2.2 Le « mix fiscal » et les incitations

Le « mix fiscal » représente l'intensité relative avec laquelle un gouvernement utilise les six grands types de prélèvements pour se financer : l'impôt sur le revenu des particulier (IRP), l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS), les cotisations sociales, les taxes à la consommation, les taxes sur la propriété et les autres sources de revenus. Chaque type de prélèvement incite les agents économiques (travailleurs, consommateurs, sociétés, investisseurs, etc.) à des comportements spécifiques. Tous les types de prélèvements ont des effets indésirables. Il s'agit de choisir le mix fiscal le mieux adapté au contexte particulier du Québec, notamment sur les plans démographique et géographique.

Les types de prélèvements n'ont pas tous la même incidence sur l'activité économique. Certains impôts et taxes sont particulièrement dommageables pour la croissance économique dans la mesure où ils pénalisent le travail, l'épargne et l'investissement⁷. Le diagramme ci-dessous illustre l'ampleur de l'effet de six types de taxes sur le PIB⁸.

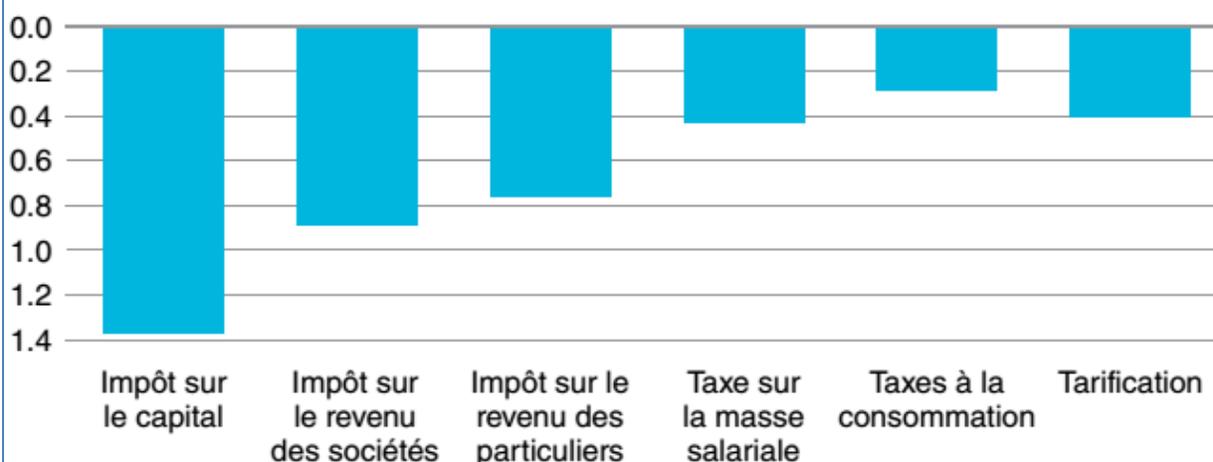
⁷ CRFFP-US, *La fiscalité au Québec...*, op. cit.

⁸ Institut du Québec, *Choc démographique et finances publiques, Pour un contrat social durable*, 2014.

Graphique 1

Coût à long terme en PIB réel du Québec de chaque milliard de dollars de hausse d'impôt, de taxe et de tarification

(en milliards \$)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Une étude de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CRFFP-US) constate qu'« en comparant la structure fiscale au Québec et l'utilisation des principales sources de recettes avec une sélection de pays, le Québec se distingue incontestablement comme étant un grand utilisateur des impôts sur le revenu, des impôts des sociétés et des impôts sur le patrimoine. Par contre, cette analyse comparative indique une utilisation moindre des taxes à la consommation et des cotisations sociales⁹. »

Par ailleurs, une étude du Centre sur la productivité et la prospérité de HEC Montréal (CPP-HEC) conclut qu'il y a lieu de réaménager le mix fiscal. « L'État québécois utilise davantage les outils fiscaux considérés parmi les plus nocifs pour la croissance économique. (...) Une restructuration de la fiscalité, dont le principal objectif serait de remplacer les impôts sur le revenu par d'autres outils fiscaux moins nocifs comme les taxes à la consommation et les taxes à la propriété, peut sembler souhaitable au Québec¹⁰. »

2.3 Inégalités et progressivité

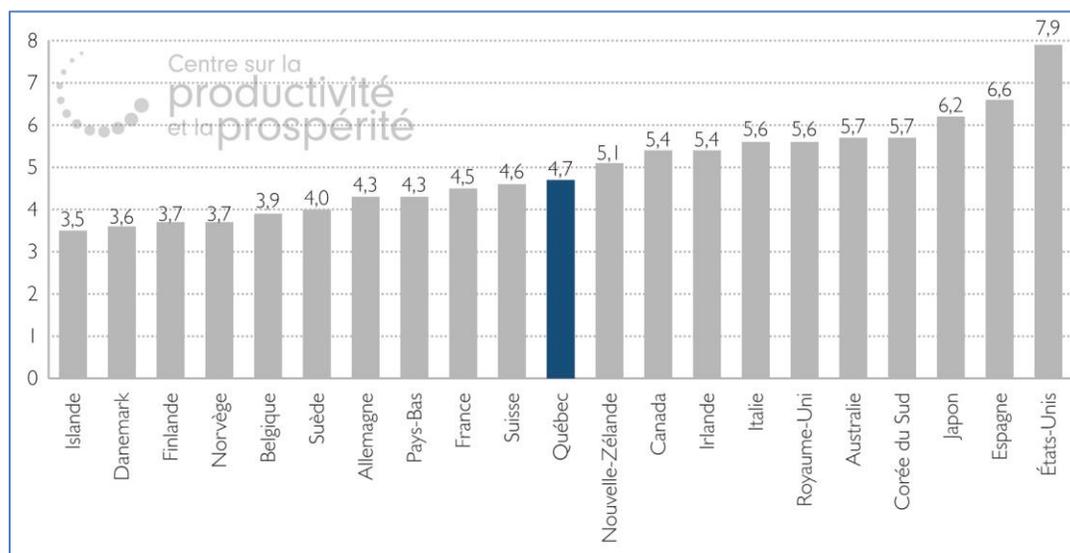
La fiscalité, avec les programmes sociaux qu'elle finance, est le principal instrument de redistribution de la richesse. Quel est le niveau approprié de cette redistribution ? Quand les inégalités de richesse et de revenu deviennent-elles problématiques ? Ces questions ont toujours fait l'objet de débats, mais encore

⁹ CRFFP-US, *La fiscalité au Québec...*, op. cit.

¹⁰ CPP-HEC, *Productivité et prospérité au Québec...*, édition 2012, p. 50.

plus depuis la crise financière de 2008, depuis les politiques d'austérité poursuivies par les gouvernements, notamment en Europe, et depuis le mouvement Occupy des « 99 % ».

Le fascicule du ministère des Finances présente plusieurs données montrant la grande progressivité de la fiscalité québécoise. Nous désirons ajouter au dossier quelques données complémentaires. Le graphique suivant, créé par le CPP-HEC, montre le rapport entre les revenus totaux des 20 % les plus riches sur les 20 % les plus pauvres dans les pays de l'OCDE¹¹. Selon cette étude, parmi les juridictions de l'Amérique du Nord, on constate que le Québec lutte efficacement contre les inégalités.

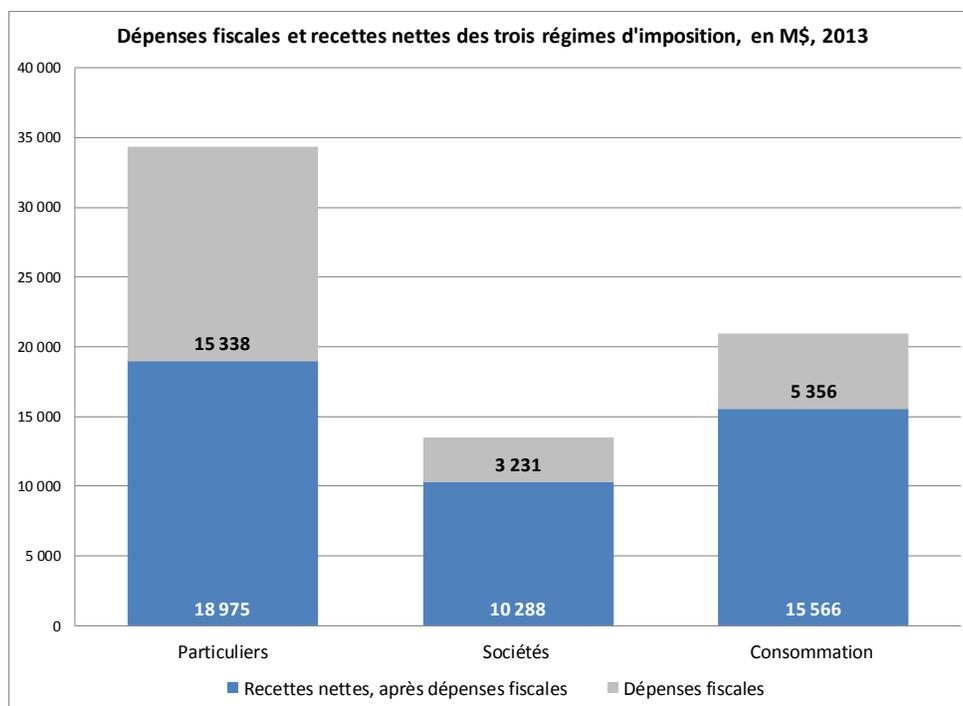


2.4 Poids des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont des revenus auxquels le gouvernement renonce en raison des avantages qu'il accorde à différentes catégories de contribuables ou de consommateurs. Le graphique ci-dessous montre l'ampleur des dépenses fiscales (en gris) pour chacun des trois principaux régimes d'imposition : celui des particuliers, celui des entreprises et celui de la consommation. Entre 2008 et 2013, les dépenses fiscales associées à ces trois régimes ont crû au rythme annuel de 6,3 %, 1,7 % et 9,1 %, respectivement. Pour illustrer leur importance relative, nous les avons ajoutées aux recettes nettes (en bleu). La somme des recettes nettes et des dépenses fiscales représente la recette brute, c'est-à-dire la somme que paieraient les contribuables et les consommateurs en vertu des taux d'imposition et de taxation nominaux¹². Il serait théoriquement possible de faire diminuer en même temps les taux nominaux d'imposition et de taxation, d'une part, et les dépenses fiscales, d'autre part, de manière à garder la recette nette inchangée.

¹¹ CPP-HEC, *La fiscalité au Québec...*, op. cit., graph. 36.

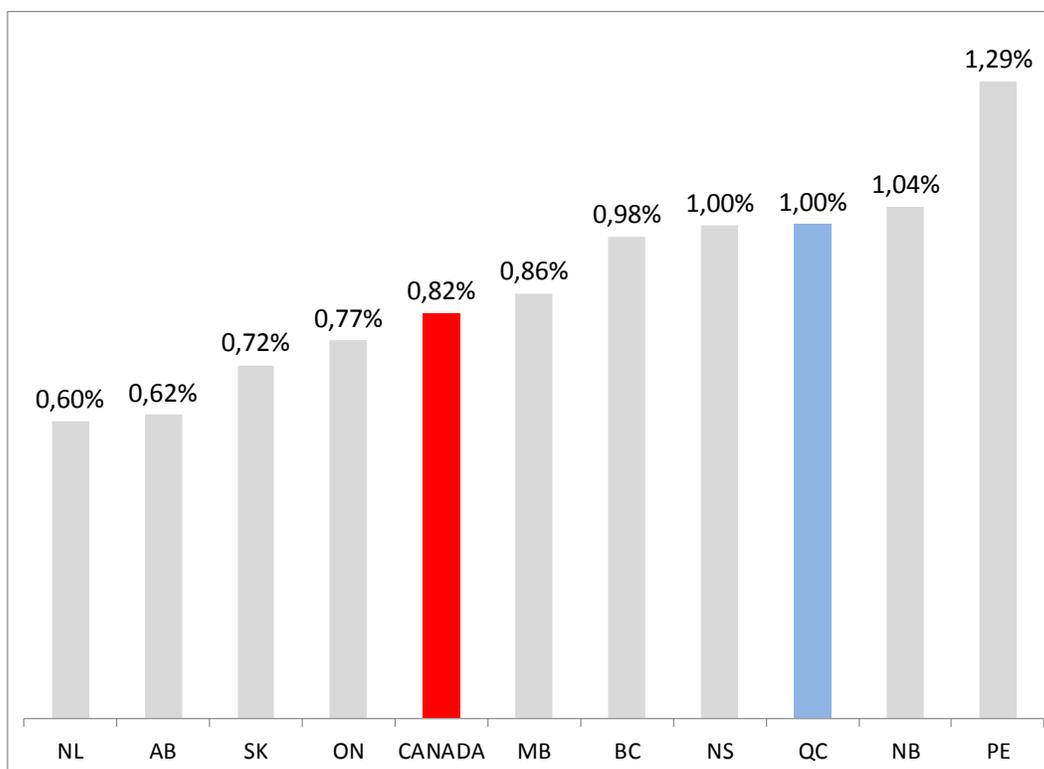
¹² Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales 2013*, p. v. Calculs de l'auteur.



2.5 Coût de la complexité

Pour se conformer aux lois fiscales, les contribuables assument certains coûts tels que ceux associés à la remise des retenues à la source, à la collecte des données et à la production des déclarations, et aux échanges à l'occasion de vérifications. Le coût de la conformité est notamment fonction du nombre de mesures fiscales et de leur complexité. Une étude de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a évalué le coût de la conformité fiscale au Québec à 1,29 % du PIB en 2007. Si ce coût équivalait à la moyenne canadienne (0,82 %), les contribuables du Québec auraient économisé environ 500 M\$ en 2007¹³.

¹³ Source du numérateur : FCEI, *Le fardeau fiscal invisible, La perspective des entreprises sur le coût de la conformité fiscale*, 2008, Tableau 6. Dénominateur: CANSIM 384-0002. Calcul par la FCCQ.



2.6 Recommandations générales de la FCCQ

Compte tenu des éléments d'analyse présentés ci-haut, la FCCQ recommande :

Pas de hausse - Toutes les études convergent pour conclure que les Québécois sont globalement déjà plus taxés qu'ailleurs en Amérique du Nord. Au point de départ, la FCCQ préconise d'exclure toute hausse du fardeau fiscal global.

Favoriser la croissance des entreprises et la création de richesse - Tout en excluant une hausse du fardeau fiscal global, il est possible et souhaitable de réaménager le mix fiscal de manière à ce qu'il soit plus favorable à la création de richesse. (Réaménager signifie diminuer une taxe pour en augmenter une autre, sans faire augmenter ou diminuer le fardeau global.) La marge de manœuvre pour réaménager la fiscalité est certes limitée en raison de la propension de certains agents économiques à déplacer les objets de taxation dans d'autres juridictions (achats transfrontaliers, centres de profit, adresses de résidence principale, etc.) et en raison des obligations d'harmonisation avec la fiscalité fédérale. Néanmoins, il est utile de réfléchir en vue d'orienter d'éventuelles modifications au mix fiscal dans une direction donnée. Pour la FCCQ, tout réaménagement, quelle que soit son ampleur, doit avant tout favoriser la création de richesses.

Universalité : à revisiter - Une fiscalité plus favorable à la création de richesse devrait être l'objectif premier d'une réforme fiscale. Un objectif secondaire devrait être de mieux diriger les aides de l'État vers les concitoyens démunis. À cet égard, l'universalité des programmes sociaux est certes appréciée

de tous, mais, dans le présent contexte des finances publiques, c'est une approche que nous devrions être prêts à revisiter au cas par cas, et parfois à remettre en cause.

Une attention particulière aux dépenses fiscales des particuliers et des entreprises - Comme leur nom l'indique, les dépenses fiscales sont... des dépenses, qui sont censées être justifiées par des objectifs de politique publique. À ce titre, les dépenses fiscales devraient faire l'objet du même souci d'efficacité que les dépenses budgétaires.

2.7 Fiscalité des sociétés : taxes sur la masse salariale vs impôt sur les bénéficiaires

Priorité à l'allègement de l'impôt sur le revenu – À l'intérieur du fardeau fiscal des entreprises, le Québec soutient bien la comparaison sur le plan de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS), notamment dans les secteurs industriels privilégiés, et mal sur celui des taxes sur la masse salariale (TMS). Ce sont les TMS, notamment la cotisation des employeurs au FSSS, qui expliquent le désavantage du Québec par rapport à l'Ontario et à d'autres juridictions. Néanmoins, il reste que la FCCQ considère que la priorité doit aller à l'allègement de l'impôt sur le revenu plutôt qu'à celui des taxes sur la masse salariale et cotisations sociales, pour les trois raisons suivantes :

- **Favoriser l'investissement** - Parmi l'ensemble des prélèvements visant les sociétés, l'impôt sur les bénéficiaires est plus dommageable à la croissance du PIB que les TMS. (Selon l'économiste Jack Mintz, l'impôt sur les bénéficiaires entre dans le calcul du taux effectif marginal d'imposition (TEMI), non les TMS.) Si la priorité est de favoriser l'investissement plutôt que l'emploi, alors vaut mieux taxer la masse salariale que les bénéficiaires. Cet argument est reflété dans le graphique du ministère des Finances, reproduit dans la section 2.2, qui montre que c'est l'impôt sur le revenu qui est la forme de prélèvement la plus nocive à la croissance économique, après la taxe sur le capital (abolie) et avant les TMS.
- **Favoriser la productivité** - Les TMS augmentent le coût du facteur « travail » relativement au facteur « capital ». À la marge, une hausse des TMS incite les entreprises à investir en équipement et en technologie pour substituer du travail par de la technologie, ce qui rehausse la productivité. À l'inverse, une baisse des TMS travaille dans le sens contraire de la productivité.
- **Maximiser les recettes fiscales** – Un tel scénario permet de lutter plus efficacement contre la délocalisation des activités, en particulier dans les sièges sociaux (en raison de la grande sensibilité de ces entreprises à l'égard de l'impôt des sociétés). Il est vrai que les TMS peuvent inciter les employeurs faisant un usage intensif de main-d'œuvre à délocaliser leur production vers des juridictions où les TMS sont moins onéreuses. Toutefois, de façon générale, ce sont surtout les écarts de salaire, non de TMS, qui ont poussé beaucoup d'entreprises, dans les secteurs à forte intensité du facteur travail, à délocaliser leur production. De plus, en contrepartie des TMS, il faut tenir aussi compte de la couverture offerte par les programmes sociaux (surtout en santé). La TMS de 4 % au Québec pour le FSSS revient parfois à moins cher que le plan santé payé par les employeurs aux É.-U.

Tout en privilégiant une baisse de l'IRS de préférence à une baisse des TMS et des cotisations sociales, il y a quand même lieu de revoir les programmes qu'ils financent. Cette revue des programmes portant

sur les régimes sociaux viserait à combler des déficits avérés ou prévus selon les rapports actuariels, ou à éviter des hausses de cotisations, ou encore à libérer de l'espace fiscal au profit de la cotisation au FSSS. C'est pourquoi, dans les sections 5.2 à 5.4, nous préconisons des réformes touchant la prestation de décès à la RRQ, le retrait préventif à la CSST, et certains paramètres du Régime québécois d'assurance parentale.

2.8 Fiscalité des particuliers : création de richesse vs consommation

Éléments d'analyse - Une option de réaménagement régulièrement discutée consiste à déplacer une partie du fardeau fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers vers les taxes à la consommation et les tarifs des services publics. Dans ce débat, la FCCQ reconnaît les arguments suivants :

- **Incitation au travail et à la création de richesse** - En taxant moins le revenu, on augmente le gain net du temps de travail, ce qui incite à travailler plus. Pour les quintiles de revenu inférieurs, la réduction de l'impôt sur le revenu permet de faire diminuer le taux effectif d'imposition élevé engendré par la combinaison du retrait de l'admissibilité aux programmes sociaux et le début de l'imposition¹⁴. Pour les quintiles supérieurs, une réduction du taux nominal rendrait le Québec plus attractif aux travailleurs mobiles.
- **Moins d'incitation à la sous-déclaration des revenus** - Plus le taux d'une taxe ou d'un impôt est élevé, plus cela incite à l'évasion. Mieux vaut taxer beaucoup d'objets à un taux bas que peu d'objets à un taux élevé. En taxant moins le revenu, on fait diminuer l'incitation à l'évasion fiscale en ce qui a trait au revenu de travail autonome et au revenu d'entreprise. Par contre, une hausse du taux de la TVQ ferait augmenter l'incitation au commerce au noir et aux achats transfrontaliers.
- **Tenir compte de l'incidence pour les personnes à faible revenu** - À l'encontre d'un tel réaménagement, on fait valoir que l'augmentation des taxes à la consommation risque de rendre certains biens inaccessibles aux pauvres ou de faire augmenter leur endettement. Sur le plan idéologique, les adversaires de cette idée font valoir qu'elle réduirait la progressivité du régime fiscal. Or, la fiscalité québécoise est la plus progressive du continent — il y a sûrement une marge de ce côté sans compromettre l'identité québécoise. De plus, le crédit d'impôt à la solidarité (volet TVQ) existe déjà et pourrait être bonifié au besoin.

Dans un monde idéal, il n'y aurait aucune taxation de la création de richesse (revenu sous toutes ses formes) et aucune taxation des facteurs de production (travail et capital). Tout le fardeau fiscal porterait sur la consommation (taxes ad valorem et taxes d'accise) et la richesse accumulée (taxes foncières, taxe sur le patrimoine). Tout en reconnaissant les contraintes posées par l'environnement fiscal canadien et nord-américain, il y a lieu d'orienter un réaménagement en fonction d'un idéal. L'ampleur du progrès vers cet idéal dépendra bien sûr de multiples contraintes.

Position - La FCCQ est favorable à l'idée d'augmenter le revenu disponible par une baisse de l'impôt sur le revenu, compensée par une hausse du produit des taxes à la consommation et des tarifs des services

¹⁴ Institut C.D. Howe, Alexandre Laurin et Finn Poschmann, *Que sont devenus les taux effectifs marginaux d'imposition des Québécois ?*, 2011.

publics. L'accroissement du revenu disponible laisserait aux individus le choix de déterminer leur niveau et leur type de consommation.

Cependant, plutôt que d'augmenter le taux de la TVQ, en raison des inconvénients précités, nous préconisons plutôt de réduire les détaxations et les exonérations sur les biens actuellement détaxés et exonérés. La hausse des taxes sur la consommation passerait ainsi préférablement par un élargissement de l'assiette que par une augmentation du taux de la TVQ, sous réserve de l'obligation d'harmoniser l'assiette de la TVQ avec celle de la TPS. À défaut d'avoir assez de marge de manœuvre en ce qui touche l'assiette de la TVQ, il y a les autres taxes à la consommation (taxes d'accise, taxe sur les assurances) qui sont de juridiction provinciale. Pour éviter d'augmenter le taux de la TVQ, le gouvernement pourrait plutôt recourir à de nouvelles taxes d'accise ou encore à la tarification de certains services publics. Nous développons ces idées plus loin.

2.9 Dépenses fiscales à l'impôt sur le revenu des particuliers

Une seconde option de réaménagement régulièrement discutée consiste à diminuer les taux nominaux de l'impôt sur le revenu des particuliers et à compenser le manque à gagner par une diminution des dépenses fiscales visant des catégories précises de contribuables ou des comportements jugés souhaitables. La FCCQ est favorable à cette forme de réaménagement pour trois raisons :

1. Plusieurs dépenses fiscales ont été introduites dans le passé pour régler ou atténuer de véritables problèmes qui, avec le temps, ont disparu ou se sont transformés. Le phénomène de sédimentation sévit dans les dépenses fiscales comme dans les dépenses budgétaires. Quand la dépense fiscale subsiste après que le problème qui l'a motivé au départ ne pose plus vraiment de difficulté, elle devient une mesure purement clientéliste.
2. Plusieurs autres dépenses fiscales ont été introduites plus récemment pour inciter les individus à des comportements jugés souhaitables. Par exemple, le crédit pour activité sportive ou artistique. À moins que le gouvernement puisse démontrer que ces crédits pointus ont bel et bien entraîné une augmentation de l'activité jugée souhaitable, ce dont nous doutons, la FCCQ préconise leur suppression pure et simple au nom de la simplification du régime.
3. La multiplication des crédits fiscaux a complexifié la fiscalité de sorte qu'il est quasiment impossible pour le profane de s'y retrouver sans l'assistance d'un professionnel. Cela engendre le cynisme à l'égard des choix fiscaux. Il ne s'agit plus d'essayer de mieux expliquer les subtilités des lois fiscales, il faut désormais attaquer le problème à sa source.

Dans la suite de cette section, nous analysons quatre dépenses fiscales majeures qui, selon nous, mériteraient d'être revues ou carrément supprimées.

2.9.1 Non-imposition des gains de loterie

Dans ce mémoire, la FCCQ a mis l'accent sur l'activité créatrice de richesse. La fiscalité devrait être cohérente avec cette valeur.

La fiscalité devrait mieux récompenser (taxer moins) les gains résultants des activités qui créent de la richesse et qui, de ce fait, sont considérées méritoires, notamment le travail salarié et autonome, ainsi que les revenus d'entreprise (incluant les dividendes). Par ailleurs, au nom de la justice sociale, la

collectivité transfère des ressources financières vers nos concitoyens victimes de « malchance » (maladie, accidents, naissance dans des familles défavorisées, etc.). Le corollaire des deux idées précédentes, c'est qu'il serait juste de distinguer les revenus résultant de l'activité méritoire de ceux résultant de la simple « bonne chance ». Parmi les revenus résultant de la bonne chance figurent notamment les gains de loterie.

Les gains résultants de loteries ne sont pas imposés au Québec et au Canada; ils le sont aux États-Unis.

L'attractivité d'un jeu de hasard aux yeux d'un joueur potentiel résulte d'un calcul implicite tenant compte du montant de la mise, du montant des lots, des chances de le gagner et du taux d'imposition si le gain est imposable. Si les gains de loteries devenaient imposables au Québec, Loto-Québec devrait possiblement augmenter le niveau des lots afin de maintenir l'attractivité du jeu. Cela pourrait réduire le profit de Loto-Québec et le dividende qu'elle verse au gouvernement, mais peut-être pas autant que les recettes additionnelles découlant de l'imposition des gains, du moins à court terme.

Position - La non-imposition des gains de loterie (coût : 392 M\$) représente un exemple d'une politique fiscale contraire à une valeur que nous préconisons, soit qu'il y a lieu de mieux récompenser (moins taxer) la création de richesse, une activité méritoire sous toutes ses formes et, en contrepartie, moins récompenser l'enrichissement qui est attribuable à la bonne chance. Pour cette raison, la FCCQ recommande à la Commission :

- d'examiner le rendement net de deux gestes parallèles, soit la suppression de non-imposition des gains de loterie et, en parallèle, une augmentation des lots suffisante pour garder à peu près constant l'espérance de gain net du jeu;
- de réallouer le produit net de cette réforme à la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers.

2.9.2 Crédit d'impôt pour l'âge

Cette mesure a été instaurée en 1972 alors que la pauvreté des personnes âgées était un problème social majeur. Il subsiste certes des problèmes de pauvreté chez les personnes âgées, mais la situation financière des gens de 65 ans et plus s'est nettement améliorée. Il importe évidemment de ne pas laisser des personnes âgées dans la pauvreté, mais ce n'est pas une question d'âge. Il n'est pas justifié de donner un crédit d'impôt du simple fait qu'une personne atteint un âge donné. En dépit du mécanisme de récupération, cette mesure (211 M\$) avantage aussi les personnes âgées qui ne sont pas pauvres, voire qui ont des moyens importants, ce qui n'est pas justifié.

Position - La FCCQ préconise donc de réserver le crédit basé sur l'âge aux personnes et ménages à faible revenu, et d'affecter une partie de la somme économisée aux programmes de soutien des personnes âgées en difficulté (soins à domicile par exemple).

2.9.3 Crédit d'impôt pour revenus de retraite

Cette mesure a été instaurée en 1975 « pour mieux protéger contre l'inflation le revenu de retraite des Québécois âgés ». L'inflation, qui était un problème dans les années 1970, n'en est plus un depuis 20 ans. À cette époque, les rentes étaient indexées à l'inflation bien moins fréquemment que de nos jours.

Ce contexte a depuis été inversé : l'inflation a été matée et plusieurs types de rentes sont indexés. On voit ici le phénomène de sédimentation à l'œuvre : le problème de la perte du pouvoir d'achat a presque disparu, mais pas le remède.

Position - La FCCQ préconise donc de réserver ce crédit d'impôt (195 M\$) aux personnes et ménages âgés dans le besoin et d'allouer une partie de la somme économisée aux programmes de soutien des personnes âgées en difficulté.

2.10 Dépenses fiscales dans les taxes à la consommation

À partir du moment où l'on souhaite déplacer une partie du fardeau fiscal de l'IRP vers les taxes à la consommation, d'une part, et que l'on reconnaît le risque de relever encore le taux de la TVQ, d'autre part, la seule issue consiste à élargir l'assiette globale des taxes à la consommation et à diminuer ou supprimer certaines dépenses fiscales associées à ces taxes.

Dans le régime de la TVQ, deux grandes catégories de biens sont détaxées : les produits alimentaires de base (coût : 1 684 M\$) et les loyers résidentiels (coût : 611 M\$). Toutefois, les participants à la consultation FCCQ ont très majoritairement rejeté cette idée. De plus, en vertu de l'entente d'harmonisation de la TVQ et de la TPS, le Québec ne peut pas beaucoup s'écarter de l'assiette de la TPS. Dans ce contexte, il y a lieu de revoir deux dépenses fiscales majeures dans le régime de la taxe sur les assurances : l'exemption à l'égard de l'assurance individuelle de personnes (392 M\$) et la réduction du taux de la taxe à l'égard de l'assurance automobile (133 M\$).

Exemption à l'égard de l'assurance individuelle de personnes (392 M\$) - La taxe de 9 % sur les primes d'assurance ne s'applique pas aux primes d'assurance individuelle sur la vie ni aux primes d'assurance individuelle contre la maladie ou les accidents. Cette exemption a été introduite en 1985. Les primes d'assurance vie sont taxables à hauteur de 2,55 % par Québec. Les taxes s'appliquent sur l'ensemble de la prime, y compris la portion investissement.

Position - La FCCQ recommande de réexaminer cette dépense fiscale, par exemple, de l'appliquer uniquement en deçà d'un plafond de la valeur de la police.

Réduction du taux de la taxe à l'égard de l'assurance automobile (133 M\$) - Le taux régulier de la taxe sur les primes d'assurance (9 %) est réduit de quatre points de pourcentage à l'égard des primes d'assurance automobile (5 %) depuis le 1^{er} mai 1987. Cette réduction de taux représente une dépense fiscale de 133 M\$. Comme l'assurance automobile est obligatoire, la suppression de cette réduction de taux et l'augmentation du prix de la prime d'assurance qui s'ensuivrait n'auraient qu'une faible incidence sur le volume d'assurance souscrit.

Position - La FCCQ recommande donc de remettre en cause cette dépense fiscale.

2.11 Lutte à l'évasion fiscale : plus de prévention

On distingue deux comportements : l'évasion fiscale (fraude) et l'évitement fiscal abusif (planification agressive). Le comportement d'évasion est fonction d'un calcul implicite « bénéfice-coût » de la part du contribuable. Le comportement d'évitement abusif est quant à lui déterminé par l'étendue des occasions qu'offrent les lois fiscales et la capacité du contribuable de saisir ces occasions.

Ampleur : Les recettes perdues en raison de l'économie au noir, une forme d'évasion, ont été estimées à 3,5 G\$ en 2012¹⁵. Toutefois, cette estimation porte sur les activités économiques intérieures au Québec. Elle ne tient pas compte des activités extraterritoriales. Par ailleurs, il n'existe pas d'estimation portant précisément sur les pertes de recettes fiscales causées par l'évitement fiscal abusif.

En décembre 2013, le ministre de la Sécurité publique soulignait les résultats de la lutte à la contrebande et mentionnait que les pertes fiscales étaient passées de 225 à 125 millions de dollars pour les contribuables québécois et que le niveau des ventes illégales se situait à environ 15 %. En juin 2014, le gouvernement haussait la taxe sur les produits de tabac de 15,5 %. En supposant par hypothèse un taux de contrebande stable et en utilisant les pertes évaluées par le ministère de la Sécurité publique, l'augmentation de taxes pourrait faire grimper les pertes de revenus à un peu plus de 190 millions.

2.11.1 Éviter les dérapages

La FCCQ souscrit aux objectifs du gouvernement de combattre l'évasion fiscale. Elle souligne toutefois les effets néfastes sur les entreprises de certains comportements de Revenu Québec. À maintes reprises, la FCCQ a attiré l'attention de Revenu Québec sur des situations vécues par les entreprises, où les pouvoirs de Revenu Québec ne nous paraissent pas exercés parfois avec toute la rigueur et le professionnalisme auquel on doit s'attendre. L'objectif de nos démarches a toujours été de travailler conjointement avec Revenu Québec afin de faciliter l'exercice de son mandat et d'harmoniser les relations avec les entreprises contribuables. Encore récemment, le Protecteur du citoyen est venu corroborer les observations trop souvent relatées par les membres de la FCCQ¹⁶.

L'augmentation des moyens de vérification et de détection de même que les pressions exercées sur les vérificateurs pour qu'ils atteignent des objectifs sur le plan des cotisations ont entraîné une série de dérapages. Dans son rapport publié le 18 septembre, la Protectrice du citoyen a notamment reproché à Revenu Québec de pénaliser des entreprises parce qu'elles font affaire avec des sous-traitants délinquants fiscaux : « Cette tendance de Revenu Québec à rendre des entreprises coupables par association peut avoir de lourdes conséquences sur l'économie du Québec. Faisant face à des cotisations exorbitantes, les entreprises doivent supporter des coûts importants pour se défendre, notamment des frais pour les honoraires d'experts tels que des comptables, fiscalistes et avocats. » Elle a ajouté : « Bien souvent, cela amène les banques à remettre en cause et même à retirer leur financement, laissant présager un risque réel de faillite, et donc, de fermeture d'entreprise. »

¹⁵ Revenu Québec, *Plan stratégique 2012-2016, Juste. Pour tous*, document ADM-507, 2012-07.

¹⁶ Protecteur du citoyen. Assemblée nationale du Québec. *Rapport annuel 2013-2014*. P. 27 à 35 : Agence du Revenu du Québec : Récupérer les sommes dues à l'État avec efficacité dans le respect des droits fondamentaux des citoyens.

Pour obtenir des résultats plus rapidement du côté des cotisations additionnelles, des agents de recouvrement ont passé outre aux règles et directives de Revenu Québec, sachant qu'un contribuable s'estimant lésé peut toujours recourir au processus d'appel. Or, le processus d'appel est long et coûteux, à la fois pour le contribuable et pour l'administration fiscale.

Ces dérapages nous indiquent que l'approche actuelle, focalisée sur l'augmentation des moyens de vérification et de détection, est en train d'atteindre sa limite.

Position - Des correctifs doivent être apportés dans les rubriques suivantes :

- La formation des vérificateurs concernant les habilités techniques, professionnelles et comportementales
- La marge de manœuvre des vérificateurs
- Les services techniques de soutien aux vérificateurs
- L'encadrement et la supervision des vérificateurs
- L'accessibilité aux superviseurs
- La planification et l'organisation des mandats de vérification

De plus, Revenu Québec devrait redéfinir les objectifs assignés aux agents de recouvrement et les indicateurs de rendement sur lesquels ils sont évalués afin qu'ils internalisent une partie du coût qui est créé, quand une cotisation erronée est annulée ou diminuée à la suite du processus d'appel. Ainsi, les agents de recouvrement seraient moins enclins à émettre des cotisations erronées.

2.11.2 Prévenir avant de guérir

Le tableau ci-dessous présente les principaux facteurs qui déterminent l'ampleur des comportements d'évasion et d'évitement¹⁷. Il explique comment ces facteurs influencent les comportements d'évasion et d'évitement, ainsi que les mesures palliatives que peuvent adopter les gouvernements.

Déterminant	Incidence sur le calcul bénéfice-coût	Mesures palliatives
Probabilité de vérification et de détection	Augmente le coût d'une évasion ou d'une planification agressive.	Augmentation des moyens de vérification et de détection : embauche d'enquêteurs, échange de renseignements fiscaux internationaux (notamment avec des paradis fiscaux), protocoles de divulgation volontaire et de délation

¹⁷ Inspiré de la Chaire de recherche en finances publiques en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, Lyne Latulippe et Gilles N. Larin, « La lutte contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale : le point de vue de l'économiste (Québec/Canada) », *Revue de planification fiscale et financière*, vol. 34, n° 2, 2014.

Perception ambiante quant à la légitimité du fardeau fiscal ou l'illégitimité de l'évasion	Légitimise ou délégitimise l'évasion ou l'évitement dans l'esprit du contribuable. Fait diminuer ou augmenter le coût psychologique d'une fraude ou d'une planification agressive.	Publicité sociétale pour valoriser la conformité et dévaloriser la fraude fiscale Meilleure gestion des fonds publics Transparence accrue de la fiscalité et des comptes publics pour que les contribuables comprennent mieux la contrepartie de l'impôt sur le plan des services
Niveau des pénalités	Fait augmenter le coût d'une évasion ou d'une planification agressive.	Augmentation des pénalités
Niveau des taux d'imposition et de taxation	Fait augmenter le bénéfice d'une évasion ou d'une planification agressive.	Diminution de certains taux
Complexité des lois fiscales	Crée des occasions à la planification fiscale agressive.	Réduction des dépenses fiscales pointues
Vulnérabilité inhérente des prélèvements à se faire contourner	Crée ou diminue les occasions d'évasion.	Déplacement du fardeau fiscal des types de prélèvement facilement contournables vers des types difficilement contournables

À ce jour, les gouvernements se sont surtout attaqués au phénomène en augmentant les efforts de vérification et de détection, en augmentant les pénalités et en diffusant de la publicité sociétale. Dans un seul cas, les gouvernements ont réduit les taux de taxation afin de faire diminuer l'incitation à la fraude (diminution temporaire de la taxe sur le tabac dans les années 1990 pour enrayer la contrebande avec remontée depuis). Ils n'ont pas encore essayé de réduire les avantages fiscaux pointus pour réduire les occasions d'évitement abusif. Enfin, il n'y a pas encore eu de réflexion sur le choix des types de prélèvements (revenu, vente, impôt foncier, tarifs) en fonction de leur vulnérabilité relative à l'évasion fiscale. Par exemple, les taxes foncières sont beaucoup plus difficiles à frauder ou à éviter que l'impôt sur le revenu ou la TVQ, quand celles-ci résultent de travaux de rénovation résidentielle. Les tarifs d'électricité sont également difficiles à frauder.

Position - Outre les mesures palliatives actuelles, la FCCQ préconise que le gouvernement s'attaque à la fraude fiscale à la source en cherchant à :

- déplacer le fardeau fiscal des types de prélèvements facilement contournables vers des types difficilement contournables;
- réduire des dépenses fiscales pointues qui créent des occasions pour de la planification fiscale agressive.

2.11.3 Assujettissement des importations de produits numériques à la TVQ

Les sociétés étrangères qui n'ont pas d'actifs ou d'employés au Canada, dont au Québec, et qui vendent des produits numériques aux consommateurs ne sont pas tenus, selon les règles fiscales actuelles, de percevoir les taxes prescrites (TVQ, TPS, TVH) ni de les verser aux gouvernements fédéral et provinciaux. Se qualifient de produits numériques les produits téléchargés complètement par les clients par Internet, par exemple, les livres électroniques, les films, les émissions de télé et les jeux vidéo. Cette situation pose trois problèmes :

- **Recettes fiscales perdues** - Les gouvernements fédéral et provinciaux se privent de ces recettes fiscales. Avec le commerce en ligne en croissance soutenue, ce phénomène ira en s'accroissant.
- **Désavantage comparatif** – Les sociétés canadiennes se trouvent à être désavantagées comparativement aux entreprises étrangères, car le prix des biens et services qu'elles vendent est, en raison des taxes à la consommation, d'environ de 13 % supérieur à celui des sociétés étrangères.
- **Manque d'incitation à l'investissement** - Les entreprises étrangères ne sont pas incitées à investir ici, car, ce faisant, elles ajouteraient un fardeau équivalant aux taxes au prix demandé aux clients canadiens, ce qui réduirait la demande pour leurs produits et services numériques.

Il nous paraît essentiel d'attaquer le problème afin que les gouvernements du Québec et du Canada puissent percevoir les taxes de vente sur l'ensemble des ventes faites en ligne au Canada par des vendeurs situés à l'étranger.

Position - Il est proposé de modifier la loi et les règles fiscales afin d'exiger de la part des sociétés étrangères qui vendent des produits et services numériques qu'elles :

- s'inscrivent auprès des autorités fiscales;
- fassent la perception des taxes auprès des clients canadiens;
- remettent le fruit de cette taxe à l'Agence du revenu du Canada et à Revenu Québec.

2.12 Tarifs

En 2009, le gouvernement s'est donné une politique de financement des services publics qui structure le recours à la tarification¹⁸. Il y est prévu notamment de partager le financement des services entre les utilisateurs et les contribuables selon le bénéfice respectif des utilisateurs et de la collectivité, ainsi que des mécanismes de rattrapage et d'indexation. Le rattrapage visait notamment deux des principaux tarifs : la contribution parentale dans les CPE (de 7 \$ à 9 \$) et les droits de scolarité universitaires. Par ailleurs, le bloc patrimonial d'électricité devait faire l'objet d'une indexation. En dépit de cette politique, ces trois tarifs emblématiques ont fait l'objet d'engagements de gel par l'un ou l'autre des principaux

¹⁸ Ministère des Finances du Québec, *Assurer la qualité et le financement des services publics*, 2009.

partis à l'occasion des campagnes électorales de 2012 et de 2014. De toute évidence, la politique de financement des services publics n'a pas réussi à « dépolitiser » la question des tarifs.

La FCCQ demeure favorable à un recours accru à la tarification comme instrument de financement des services publics en contrepartie d'une réduction équivalente et proportionnelle de l'impôt sur le revenu des particuliers. Nous sommes ici dans la logique du réaménagement du mix fiscal, non dans celui du retour à l'équilibre budgétaire, lequel doit être atteint, répétons-le, par une réduction des dépenses budgétaires et fiscales.

De manière générale, l'ensemble des tarifs devraient être indexés afin d'éviter des chocs tarifaires et les contestations qui y sont associées. Néanmoins, dans le cas des services qui ont fait l'objet pendant plusieurs années d'un gel tarifaire, il faudrait procéder à un ajustement plus significatif suivi d'une indexation annuelle.

Nous traitons ici du cas des droits de scolarité universitaires, de la contribution des parents en CPE et des tarifs d'électricité.

2.12.1 Universités

Les arguments en faveur du relèvement des frais de scolarité ont été amplement discutés en 2011 et 2012; inutile de les reprendre ici. En dépit de l'intention exprimée par le gouvernement de ne pas rouvrir cette question, la FCCQ désire réaffirmer qu'il s'agit toujours d'un rattrapage nécessaire et souhaite que le gouvernement revienne sur sa position en vertu du principe que toutes les parties prenantes dans la société doivent contribuer au redressement.

En plus de refléter le coût variable de la formation universitaire selon les disciplines, les droits de scolarité devraient être aussi modulés pour inciter les étudiants à s'inscrire dans des disciplines en demande sur le marché du travail. Ainsi, un étudiant qui s'inscrit dans un programme qui forme des travailleurs dont les compétences sont en demande sur le marché du travail paierait des droits équivalant à une fraction du coût disciplinaire légèrement inférieure à la moyenne. Cette modulation refléterait un avantage (externalité positive) pour la société quand un étudiant vient bonifier l'offre de main-d'œuvre professionnelle.

Universités et cégeps - Les cours abandonnés après la date de dénombrement sont coûteux, car l'institution d'enseignement postsecondaire, cégep et université, perçoit un financement de toute façon. Nous suggérons au gouvernement d'examiner l'idée d'accorder au diplômé, sur complétion du programme à l'intérieur de 100 + x pour cent du nombre de crédits normaux (par exemple : 99 crédits inscrits pour un baccalauréat de 90 crédits), un remboursement de droits (applicable sur le prêt étudiant, le cas échéant) équivalant à une partie de la hausse.

2.12.2 CPE

Les CPE, avec leurs places à contribution réduite, ont été conçus pour aider les enfants des familles défavorisées et pour faciliter la participation des femmes au marché du travail. De nos jours, l'offre CPE est appréciée d'à peu près tout le monde, mais il reste que le modèle coûte trop cher, et reflète une des raisons significatives de l'écart de dépenses sociales entre le Québec et le reste du Canada.

Les participants à notre consultation sont majoritairement favorables au principe de moduler de façon modérée le soutien public aux CPE selon le revenu des parents. Une façon de moduler ce soutien serait d'ajouter une partie de la contribution publique au revenu imposable du parent; c'est la « fiscalisation ». La contribution gouvernementale serait alors récupérée en partie, en fonction du taux marginal d'imposition. Cela introduirait de la progressivité dans le système sans avoir besoin de moduler le tarif de 7 \$. Cette approche prend en compte le taux effectif de taxation élevée chez les personnes et ménages se situant un peu au-dessus du seuil de faible revenu. Il faudra aussi prendre garde que la progressivité soit suffisamment étalée sur les strates de revenus. Enfin, au moment de l'implantation d'une telle mesure, il faudrait que les parents soient prévenus suffisamment à l'avance avant de recevoir la facture au moment de la déclaration de revenus.

L'augmentation du coût d'un CPE pour les parents plus aisés inciterait une partie d'entre eux à basculer vers les autres modes de garde : privé non subventionné, à domicile non subventionné. Rappelons que ces modes de gardes sont soutenus par le crédit d'impôt pour frais de garde.

Position - La FCCQ appuie le principe de la fiscalisation partielle de la contribution publique au coût d'une place en CPE.

2.12.3 Électricité

Transparence et imputabilité – Par l'ampleur de ses investissements et de ses achats, Hydro-Québec (HQ) a toujours été un outil de développement économique, en marge de son mandat premier de fournisseur d'électricité. Toutefois, au fil des ans, le gouvernement a régulièrement ajouté au mandat premier d'HQ une série de mandats spéciaux liés au développement industriel (filiale éolienne, attraction de grands consommateurs industriels, achat local d'équipements) ou régional (petites centrales). Ces mandats ont amené HQ tantôt à construire des unités de production à un coût unitaire supérieur au coût de la meilleure option disponible, tantôt à construire des unités de production en espérant que la demande se manifesterait dans l'avenir, tantôt à vendre des blocs d'énergie et de puissance à un prix qui ne reflète pas pleinement le coût marginal de production. (Le coût complet de fourniture aux grands consommateurs industriels reste inférieur à celui associé à d'autres segments de la clientèle.) Ces politiques ont, en pratique, éloigné HQ de son mandat premier de fournir l'électricité au moindre coût.

Bien que le coût de ses politiques industrielles et régionales représente une fraction du prix de l'électricité, il reste que les consommateurs voient bien que les hausses de tarifs demandés par HQ à la Régie de l'énergie découlent en bonne partie des mandats spéciaux donnés par le gouvernement. Les tarifs d'électricité sont donc maintenant perçus, à juste titre, comme une forme de taxation servant en partie à financer ces politiques industrielles et régionales. Le débat autour d'une hausse du tarif du bloc patrimonial va dans la même direction. On peut bien regretter cette dérive, mais il est trop tard : la population a compris qu'on parle de taxation, en tout cas de la chose sans le mot.

Position - La FCCQ recommande de séparer, dans les tarifs d'électricité et sur la facture des clients, la composante associée au coût de fourniture (production, transmission, distribution) et la composante induite par les différentes politiques de développement industriel et régional qui le font augmenter.

Cette nouvelle visibilité de la composante « taxation » dans le tarif lèverait la confusion qui entoure les demandes de hausse de tarifs. HQ serait imputable devant la Régie et l'opinion publique de ses véritables coûts de fourniture, mais pas de ceux découlant de mandats gouvernementaux liés au développement industriel ou régional. (De manière analogue, Investissement Québec est imputable de ses résultats pour ses programmes réguliers, mais non pour les mandats spéciaux que lui confie le gouvernement et qui sont financés par le Fonds de développement économique.)

Déplacement du fardeau fiscal – Dans le cadre d'un réaménagement du fardeau fiscal, la FCCQ souhaite que soit examinée l'hypothèse de déplacer une partie de ce fardeau de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés vers les tarifs d'électricité. La FCCQ est consciente qu'un tel réaménagement soulève des questions de fond, mais il mérite d'être documenté avec objectivité. À première vue, un tel réaménagement représenterait trois avantages :

- **Incitation à la création de richesse** - Un déplacement d'une partie du fardeau fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés vers les tarifs d'électricité favoriserait la création de richesses en raison des avantages associés à une baisse d'impôt discutées précédemment.
- **Efficacité énergétique** - Une hausse des tarifs encourage l'efficacité énergétique de manière plus efficiente qu'un crédit d'impôt ou une subvention, tout en économisant le coût de la machine administrative nécessaire à l'administration de ces subventions.
- **Lutte à l'évasion fiscale** - Les factures d'électricité figurent parmi les sources de revenus les plus difficiles à frauder, bien plus difficiles que le travail ou le commerce. Du point de vue de la lutte à l'évasion fiscale, mieux vaut taxer au moyen des tarifs d'électricité que de taxer le travail ou le commerce. Le gouvernement gagnerait au change en recourant davantage à l'électricité comme objet de taxation en contrepartie d'une diminution de l'impôt sur le revenu.

L'allègement à moyen terme du taux d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés obligera le gouvernement à emprunter des avenues qui ont été inexplorées jusqu'ici. Une utilisation plus grande du levier des tarifs d'électricité fait partie de ces hypothèses à considérer.

3 L'aide aux entreprises et les moyens du développement économique

Les commissions Godbout et Robillard ont été invitées à retourner des pierres qui ne l'avaient pas été depuis longtemps. Dans le même esprit d'ouverture, la FCCQ a examiné l'ensemble des rapports entre les entreprises du Québec et l'État, et plus particulièrement les programmes et mesures d'aide aux entreprises.

La FCCQ reconnaît d'emblée qu'on ne saurait procéder à un réexamen de la fiscalité et à une révision des programmes sans s'interroger sur le soutien au développement économique et sur l'aide aux entreprises, même si les montants qui y sont consacrés n'accaparent qu'une faible proportion des dépenses fiscales et budgétaires du gouvernement.

Le soutien au développement économique et l'aide aux entreprises se traduisent par des interventions de l'État sur de nombreux paramètres susceptibles d'appuyer l'activité économique : recherche et développement, innovation, formation de la main-d'œuvre, exportations, productivité, développement de certains secteurs, réduction de certains coûts de production, création ou protection de l'emploi, allègements de charges, protection de certains marchés, etc. Le gouvernement n'a pas publié, à ce jour, de portrait global de l'aide aux entreprises¹⁹. Aux fins de notre exercice de consultation interne, nous en avons ébauché un, de notre propre aveu incomplet, à partir de données parcellaires publiquement accessibles. Les données proviennent de sources diverses et ne sont donc pas entièrement comparables.

En considérant l'ensemble des mesures et programmes d'aide aux entreprises, il existe au moins six façons de les classer : 1) selon la forme d'aide; 2) selon l'objectif principal; 3) selon le secteur industriel; 4) selon l'emplacement géographique; 5) selon le degré de permanence de la mesure; et 6) selon la taille de l'entreprise bénéficiaire. Le tableau ci-dessous les classe selon la première grille, soit la forme d'aide.

L'enveloppe de l'aide aux entreprises comprend minimalement les crédits fiscaux bénéficiant aux sociétés (3 231 M\$ dans le régime d'imposition des sociétés et 1 008 M\$ dans celui des taxes à la consommation), plus les dépenses de la mission « Développement économique, Innovation et Exportation » (734 M\$), pour un total partiel de l'ordre de 5 G\$²⁰. Toutefois, ce montant ne comprend pas plusieurs formes d'aides répertoriées dans le tableau suivant, pour lesquelles nous n'avons pas encore de données.

¹⁹ « En dépit du fait qu'une part non négligeable de l'aide gouvernementale aux entreprises prend la forme d'une aide budgétaire, on peut difficilement recenser de manière systématique la nature des interventions et les secteurs ciblés. L'aide budgétaire étant très ciblée et les mécanismes d'aide nombreux, l'absence d'une information centralisée permet difficilement d'évaluer l'ampleur des interventions des différents ministères et organismes liés au gouvernement du Québec. » Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal; Robert Gagné et al., *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, juin 2014, p. 44.

²⁰ Pour les dépenses fiscales, voir Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales 2013*. Pour les dépenses budgétaires, voir Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics 2012-2013*.

Catégorie	Sous-catégorie	Exemples
A) Financés par le gouvernement et figurant dans les comptes publics		
Assistance financière par le truchement de la fiscalité Coût : 3 231 M\$ en 2013	Crédits d'impôt remboursables et non remboursables	Recherche scientifique et développement expérimental
	Congés fiscaux	Congé fiscal pour les grands projets d'investissement (C2i)
	Réductions de taux	Taux réduit d'imposition pour les petites entreprises Réduction du taux de la taxe sur les carburants dans certaines régions
Assistance financière budgétaire se traduisant par un transfert (émission d'un chèque)	Contributions financières non remboursables (subventions et prises en charge d'intérêts)	
	Contributions remboursables à remboursement conditionnel	
	Prêts (contributions financières remboursables)	Fonds Relève Québec (IQ)
	Prêt participatif	
	Prêt temporaire	
	Prêt sans intérêt (PRSI)	
	Garanties de prêt	
	Participations au capital (CAOR)	
Contrat d'achat de production (<i>stream</i>)	Achat par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) d'une participation au capital d'une minière (CAP)	
Assistance financière budgétaire ne se traduisant pas par un transfert financier, mais venant réduire les coûts de l'entreprise	Rabais sur le prix d'un intrant fourni par une entité du secteur public	Vente de blocs d'électricité à un prix ne reflétant pas entièrement le coût marginal de production
	Prise en charge par le gouvernement de certaines dépenses	Passifs environnementaux assumés par le gouvernement Assurance stabilisation des revenus agricoles Remboursement d'une partie importante des taxes foncières aux producteurs agricoles
	Fourniture de services en nature	Services-conseils par les centres locaux de développement (54 M\$)

Catégorie	Sous-catégorie	Exemples
		Construction d'une route d'accès à une mine
Assistance financière budgétaire ne se traduisant pas par un transfert financier, mais augmentant quand même les revenus de l'entreprise	Obligation de recourir à des produits plus chers que l'alternative coût-efficacité	Ancienne « règle des 15 ans » pour assister l'industrie du médicament d'origine à même le budget de la santé
B) Financés par le consommateur et ne figurant pas dans les comptes publics		
Assistance économique ne se traduisant pas par un transfert	Mesures augmentant la demande à l'endroit d'un secteur industriel	Politiques d'achat préférentiel : par ex., pourcentage de contenu local dans l'approvisionnement d'HQ en équipements
		Achat par HQ d'un bloc énergétique (ex. : éolien, petites centrales, biomasse), mandaté par le gouvernement
	Mesures limitant l'offre ou l'entrée de nouveaux joueurs (locaux ou étrangers) sur un marché et donc augmentant le prix d'équilibre	Barrière au commerce interprovincial de la bière
		Permis de taxi
Fixation par décret du prix du marché ou d'un prix plancher	Taxi, lait, bière	

L'aide aux entreprises se matérialise donc à la fois par des programmes budgétaires, par des mesures fiscales et aussi par des politiques qui ne figurent pas dans les comptes publics (partie B du tableau). Un même objectif de politique publique relatif au développement économique peut être poursuivi par un programme de subvention, par un crédit d'impôt et par un règlement, par exemple. De telles distinctions ne doivent pas structurer l'analyse. Nous traitons donc ici en bloc l'ensemble des mesures de soutien au développement économique et d'aide aux entreprises, peu importe si elles tombent dans le mandat de l'une ou l'autre des deux commissions.

Dans la suite de ce chapitre, la section 3.1 aborde la question fondamentale : plus ou moins d'aide aux entreprises, avec le fardeau fiscal qui lui est associé. La section 3.2 passe en revue l'ensemble des objectifs de politique économique que nous avons répertoriés, en offrant des analyses et des recommandations pour la plupart d'entre eux. Enfin, les sections 3.3 et 3.4 exposent deux questions horizontales : la durée normale de l'aide financière et le débat entre l'approche sélective et l'approche égalitariste.

3.1 Ampleur de l'aide aux entreprises et fardeau fiscal associé

3.1.1 Déterminants du développement économique

Bilan de la consultation - La consultation menée par la FCCQ auprès de ses membres et des experts indépendants révèle qu'une large majorité considère que les principaux déterminants du développement économique, sur lesquels nous souhaitons des progrès, sont :

- la disponibilité d'une main-d'œuvre possédant les compétences en demande par les employeurs;
- la disponibilité d'une main-d'œuvre disposée à travailler à des conditions de travail compétitives;
- une diminution du fardeau de conformité réglementaire et de conformité fiscale;
- des infrastructures de qualité;
- la stabilité fiscale, réglementaire et politique;
- la fiscalité des sociétés et des particuliers;
- un écosystème entrepreneurial, tel que décrit notamment dans l'ouvrage *Les soutiens à la croissance d'entreprises, Dossier sur la croissance d'entreprises*, publié par la Chaire d'entrepreneuriat Rogers–J.-A.-Bombardier, HEC Montréal.

Dans le contexte de concurrence avec les autres juridictions et pour atteindre certains objectifs économiques, certaines formes d'aide aux entreprises sont pertinentes et nécessaires, mais il faudra les évaluer davantage et avec plus de rigueur.

Position - La FCCQ souhaite que le gouvernement redouble d'efforts pour créer des conditions propices à la croissance des entreprises, comme nous les avons rappelées ci-dessus.

3.1.2 Un pressant besoin d'évaluation et d'indicateurs de résultats

Éléments d'analyse et bilan de la consultation - Il est assez étonnant de constater qu'il existe très peu d'évaluations objectives de plusieurs programmes d'aide aux entreprises. Certes, pour les crédits

d'impôt, le gouvernement procède à des vérifications afin de s'assurer que les dépenses admissibles ont bel et bien été effectuées. Mais cela ne suffit pas à évaluer les incidences sur l'économie d'une contribution ou d'un investissement public dans une entreprise ou un secteur d'activité. Les principales mesures de rendement économique qui existent (et qui sont rarement rendues publiques) ne donnent pas une idée exacte des effets globaux des mesures d'aide. Les carences importantes observées dans l'évaluation des programmes d'aide ne nous permettent pas de connaître leur véritable rendement. On ne sait pas avec précision si telle mesure fiscale ou budgétaire produit des retombées économiques qui méritent l'investissement du gouvernement ou si, au contraire, il ne faudrait pas en bonifier quelques-unes pour accroître les retombées économiques. Dès lors, on peut difficilement porter un jugement objectif sur l'ensemble des mesures de soutien au développement économique. En même temps, la consultation de nos membres révèle une importante préoccupation, un grand appétit pour connaître et augmenter le rendement pour le Québec des mesures d'aide.

Il y a consensus sur l'idée que le gouvernement doit davantage vérifier le rendement économique qu'il obtient sur l'aide qu'il consent aux entreprises et rechercher un rendement élevé. Il faut définir de nouveaux indicateurs pour mesurer adéquatement le rendement des aides aux entreprises.

Position : plus d'évaluation de l'aide et plus de rendement - Les objectifs des programmes d'aide devraient être chiffrés et les résultats des programmes, eu égard aux objectifs, devraient être mesurés et les résultats rendus publics. Le gouvernement, au nom des contribuables, devrait être plus exigeant et plus explicite sur les retombées attendues en contrepartie de l'aide. Dans ce contexte, il pourrait s'ensuivre une diminution du volume de l'aide par rapport à son niveau actuel ou encore une meilleure redistribution de l'enveloppe d'aide.

3.1.3 Ampleur de l'enveloppe d'aide aux entreprises et du fardeau fiscal correspondant

Bilan de la consultation – Parmi les membres de la FCCQ, au sein du milieu des affaires comme dans la société, on trouve deux grands courants de pensée. Pour les uns, l'aide aux entreprises n'est pas tant une dépense mais un investissement en création de richesse. Le gouvernement a un rôle de leader à jouer dans le développement économique. Quand les entreprises ne consacrent pas suffisamment d'efforts à une activité jugée souhaitable comme la R&D ou la formation de la main-d'œuvre, le gouvernement doit les inciter à en faire plus. De plus, il faut protéger certaines entreprises et secteurs contre les aléas de la conjoncture ou du marché.

Pour d'autres, l'aide aux entreprises contribue peu à la création de richesse — elle sert surtout à la redistribuer. Pour favoriser le développement économique, le gouvernement devrait se limiter au maintien d'un climat d'affaires propice, à la formation de la main-d'œuvre et aux infrastructures. Les forces du marché élaguent les entreprises insuffisamment robustes ou non compétitives, ce qui permet de redéployer leurs ressources ailleurs dans l'économie. Selon ce point de vue, le gouvernement devrait s'orienter vers une réduction des mesures fiscales et budgétaires en contrepartie d'une réduction équivalente du fardeau fiscal.

Les membres de la FCCQ, compte tenu de leur grande diversité, ont recours de manière très variable aux différents programmes budgétaires ou mesures fiscales destinées à stimuler le développement

économique. Ils expriment donc des opinions variées sur l'importance des différentes mesures de soutien à l'économie. Il y a consensus sur un point : il n'y a pas lieu d'augmenter l'enveloppe globale d'aide aux entreprises.

Position - Entre les points de vue polaires résumés ci-dessus, la FCCQ adopte un point de vue nuancé. Dans le contexte actuel des finances publiques, on ne peut éviter que le secteur du soutien au développement économique et de l'aide aux entreprises soit lui aussi mis à contribution de l'effort de redressement. Dans la suite de ce chapitre, nous offrons d'ailleurs quelques pistes pour guider les commissions et le gouvernement à cet égard. Cependant, cette rationalisation doit s'inscrire dans une réflexion plus large sur les trois types de rapports entre l'État et les entreprises :

- 1) l'État-percepteur à travers la fiscalité des sociétés;
- 2) l'État-soutien à travers les programmes et mesures d'aide aux entreprises;
- 3) l'État-acheteur à travers le choix des modes de production et de fourniture des services publics.

Il existe des passerelles entre ces trois types de rapports. Comme orientation à moyen terme, la FCCQ entrevoit un rééquilibrage dans la direction suivante :

- 1) une fiscalité plus axée sur la création de richesse — ceci engendrant globalement moins d'impôt sur le revenu des sociétés;
- 2) des objectifs plus explicites en ce qui concernent les retombées et le rendement pour les mesures d'aide aux entreprises, et des évaluations beaucoup plus rigoureuses — ceci pourrait conduire globalement à moins d'aide fiscale et budgétaire aux entreprises;
- 3) plus d'impartition, plus de sous-traitance, plus de PPP, plus d'occasions pour les entreprises de contribuer à la prestation de services publics, plus d'occasions pour les entreprises québécoises de devenir des joueurs à l'échelle internationale.

Ce rééquilibrage doit bien sûr être considéré en bloc. Il serait certes difficile de le réaliser à court terme. Néanmoins, il serait avantageux pour tous de progresser vers cette cible à un rythme déterminé par la capacité d'adaptation des parties prenantes.

3.2 Priorité relative des objectifs

3.2.1 Aperçu global

Bilan de la consultation - Les participants à la consultation font consensus autour de l'idée qu'une réévaluation des mesures et programmes d'aide aux entreprises est nécessaire en fonction de leur rendement et pertinence. Conformément à la Vision économique de la FCCQ, les membres consultés considèrent que les mesures d'aide au développement économique devraient avant tout favoriser les gains de productivité et de compétitivité des entreprises. C'est pourquoi une majorité des membres sont d'avis qu'elles devraient privilégier les objectifs suivants :

- encourager la R&D et l'innovation;
- faciliter la formation de la main-d'œuvre;
- favoriser l'exportation;

- encourager les investissements qui contribuent à rehausser la productivité.

3.2.2 Encourager les dépenses en R&D pour favoriser l'innovation

Bilan de la consultation - En principe, les membres de la FCCQ appuient fortement la pertinence de cet objectif de politique publique, y voyant une clé pour créer de la richesse dans le futur. Néanmoins, nous avons en même temps des questionnements sur l'ampleur de la somme qui y est consacrée (700 M\$ +) compte tenu de la performance du Québec dans certains indicateurs de R&D, et de l'état des finances publiques. Rappelons à cet égard les conclusions du rapport Jenkins : « Compte tenu de la taille de l'économie canadienne, le soutien du gouvernement à la R&D en entreprise au Canada est parmi les plus généreux au monde, mais le faible investissement des entreprises en R&D nous place près des derniers. »²¹ Ces conclusions pourraient fort probablement s'appliquer au Québec puisque le crédit d'impôt québécois s'ajoute souvent au programme fédéral. Toutefois, en dépit de l'importance de cette dépense fiscale, nous n'avons pas connaissance d'une évaluation de la rentabilité du programme québécois.

Beaucoup d'entreprises bénéficiaires du RS&DE, notamment parmi les plus petites qui ne disposent pas de fiscalistes spécialisés, déplorent la grande complexité du programme en ce qui a trait aux travaux admissibles à l'aide, en raison de la marge d'interprétation des critères. Cette complexité crée de l'incertitude : le projet de recherche sera-t-il finalement jugé admissible après coup ? En l'absence de prévisibilité, beaucoup d'entreprises hésitent à inclure le crédit d'impôt dans leur plan d'affaires et le réclament après coup. Dès lors, le programme a perdu son effet incitatif, car la société aurait effectué la dépense de toute manière.

Position - Tout en réaffirmant la pertinence de la mesure fiscale RS&DE, la FCCQ reconnaît que son utilisation n'est probablement pas optimale, ce qui permet d'envisager une révision de cette mesure.

Par exemple, le gouvernement pourrait davantage cibler le crédit d'impôt sur des secteurs porteurs. Tel que l'a proposé le rapport Jenkins, une partie de la somme économisée pourrait être redéployée vers un ou des programmes d'aide à la recherche industriels directs. Le gouvernement pourrait imposer une dépense minimale, un pourcentage du chiffre d'affaires en R&D pour être admissible au crédit, ce qui éviterait une lourde bureaucratie pour des effets tout à fait négligeables sur l'innovation dans les entreprises.

3.2.3 Favoriser la formation de la main-d'œuvre

Les compétences de la main-d'œuvre figurent, avec la compétitivité de l'économie, parmi les principaux déterminants de la productivité : tous s'entendent sur l'importance de les développer. Cependant, il y a lieu de revoir la stratégie.

3.2.3.1 Réunir les réseaux de formation professionnelle

Malgré de nombreuses tentatives, l'adéquation formation-emploi n'est toujours pas réalisée. Bien sûr, il s'agit d'un grand défi parce qu'il est difficile de prévoir avec précision les compétences qui seront véritablement requises dans cinq ou dix ans. Au Québec, cette harmonisation de la formation avec les

²¹ Rapport du Groupe d'experts sur le soutien fédéral de la recherche-développement.

besoins actuels et prévisibles du marché du travail est rendue encore plus compliquée par trois facteurs principaux :

1. Au Québec, c'est **l'offre de formation** qui dicte dans une large mesure l'organisation de la formation des jeunes et de la main-d'œuvre active. Les entreprises, qui devraient exprimer la **demande de formation**, sont largement absentes des décisions relatives aux programmes de formation qui seront offerts dans les établissements et à l'évolution des contenus de formation de ces programmes. Il s'ensuit que l'offre de formation est immense et disparate. Cet éparpillement est alimenté de surcroît par le mode de financement des établissements per capita, ce qui crée une dynamique de course à la clientèle et aux multiples programmes.
2. Il existe deux réseaux de formation professionnelle et technique : les centres de formation professionnelle rattachés aux commissions scolaires et les programmes techniques dans les cégeps. Ces deux réseaux relèvent toujours de deux directions administratives différentes, même si elles sont placées sous l'autorité d'un même ministre. Sur le terrain, ces réseaux se livrent une véritable concurrence pour la clientèle des jeunes et des adultes. L'idéal serait de fusionner ces réseaux sur une base régionale. À défaut, il est impératif à tout le moins de les placer sous une même autorité et de circonscrire leur offre de formation aux besoins du marché du travail du Québec et des différentes régions.
3. La Commission des partenaires du marché du travail, qui devrait favoriser le rapprochement avec le milieu scolaire, lui livre concurrence avec ses comités sectoriels qui sont devenus des organismes qui développent leurs propres programmes et activités de formation. Cela a pour effet d'accroître encore l'offre de formation au lieu de la rationaliser et de la rendre davantage accessible aux entreprises.

L'exercice de révision des programmes doit fournir l'occasion de mettre un peu d'ordre dans ces chapelles. La FCCQ formule les recommandations suivantes :

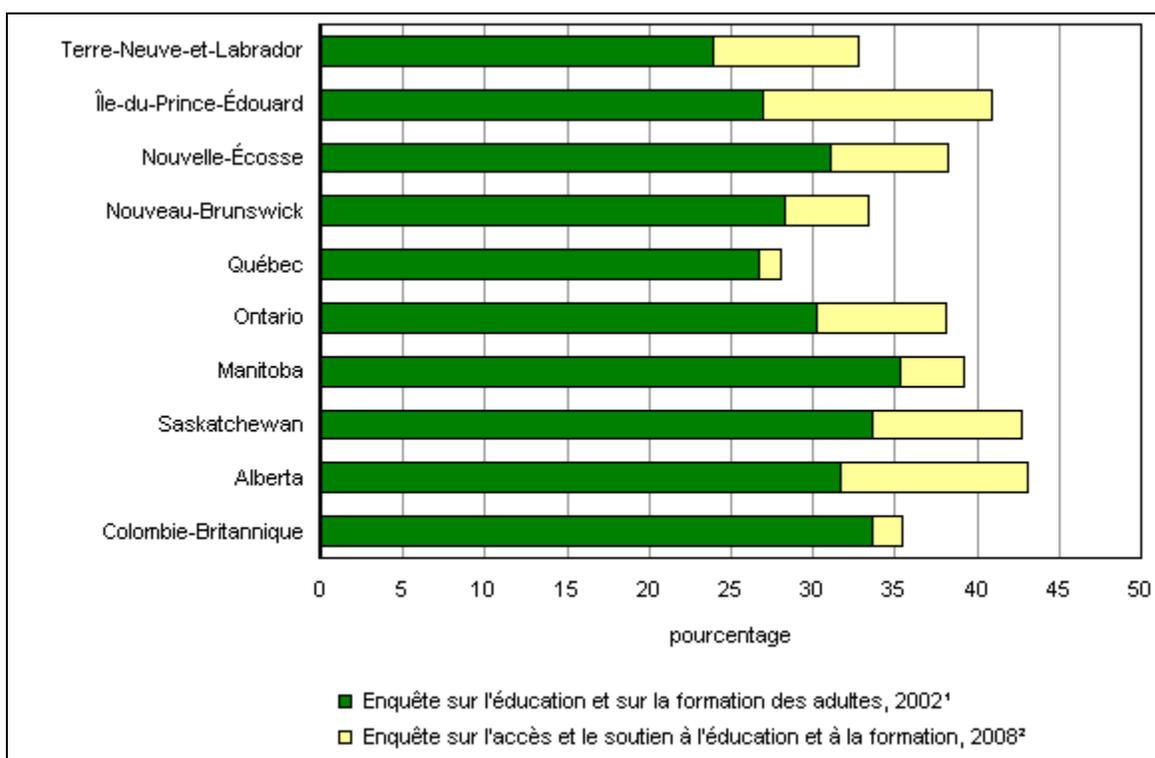
- Que les cégeps et les centres de formation professionnelle des commissions scolaires soient placés sous une même autorité administrative et ministérielle; et que leur offre de formation soit nettement déterminée par la demande de compétences attendues sur le marché du travail.
- Qu'au sein de cette autorité et dans chaque établissement, un conseil de programmes soit mis en place, en remplacement des comités actuels et des conseils d'administration. Ce conseil de programmes doit être très majoritairement composé des représentants des employeurs du Québec et de la région (comme c'est le cas en Ontario) et il doit avoir autorité sur le choix des programmes et des activités de formation professionnelle et technique offerts.
- Que le mandat de la Commission des partenaires du marché du travail et particulièrement celui des comités sectoriels de main-d'œuvre soient recentrés sur leur mission d'adéquation formation-emploi.

3.2.3.2 L'approche du 1 % : un échec

Les compétences doivent continuellement être mises à jour, ce qui requiert des investissements dans la formation de leur main-d'œuvre de la part des employeurs. C'est sans doute un comportement souhaitable à privilégier. La *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la*

main-d'œuvre fut adoptée en 1995 parce que les entreprises québécoises n'investissaient pas suffisamment en formation. Le Québec est la seule juridiction en Amérique du Nord à avoir adopté une loi qui oblige les employeurs à investir en formation au moins 1 % de la masse salariale.

Or, Statistique Canada révèle que le Québec arrive encore bon dernier au chapitre de la participation des personnes de 25 à 64 ans à des études ou à de la formation liées à l'emploi. Autrement dit, au regard des résultats, la loi dite du 1 % s'est avérée inefficace. Les entreprises qui investissent en formation le feraient de toute façon, sinon elles ne seraient plus en affaires à brève échéance. Celles qui n'en faisaient pas avant la loi s'inventent des formations plus ou moins en rapport avec leurs besoins d'affaires ou paient la taxe. La loi du 1 % n'a pas changé la dynamique.



Les entreprises dont la masse salariale est de 1 M\$ et plus qui ne réussissent pas à dépenser 1 % de cette masse salariale à la formation doivent verser au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre (FDRCMO) une cotisation égale à la différence entre 1 % de leur masse salariale et les dépenses de formation admissibles. En 2012, 13 500 employeurs du Québec ont ainsi versé à ce fonds un montant global de 33 M\$. En 2013, le fonds disposait d'un surplus de 88,8 M\$. La comptabilité engendrée par la Loi crée un fardeau administratif pour les entreprises qui y sont assujetties.

Le Fonds est confié à la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), qui a mis en place des normes, des procédures et une bureaucratie lourdes pour octroyer aux entreprises et à des organismes à but non lucratif des subventions à des fins de formation. En 2013, la CPMT a ainsi dépensé 43 M\$,

dont 29 M\$ de subventions aux entreprises et 8 M\$ en frais d'administration. Le Fonds sert souvent à financer des projets qui ont peu de rapport avec le développement économique.

Position - Compte tenu de ce constat, nous préconisons d'abroger la taxe de 1 % instituée par la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*. Cette suppression éliminerait une bureaucratie improductive et permettrait à la CPMT de se concentrer sur les véritables enjeux du développement de la main-d'œuvre et sur le rapprochement avec le secteur de l'éducation. Elle enlèverait le fardeau administratif des entreprises pour calculer la somme qu'elles doivent remettre au fonds.

L'un des moyens les plus efficaces et les indiqués dans le contexte québécois pour développer la main-d'œuvre consiste à accroître de manière importante le nombre de stagiaires dans les entreprises. Une proportion beaucoup élevée de programmes de formation professionnelle, technique et universitaire devrait comporter une composante « stage ». Les entreprises devraient accueillir un nombre plus grand de stagiaires, notamment pour préparer leur relève. La FCCQ est d'avis que le crédit d'impôt pour l'encadrement des stagiaires et des apprentis qui est déjà offert aux entreprises devrait être utilisé davantage.

3.2.4 Encourager la création de nouvelles entreprises

Une majorité des participants estiment que l'accent est trop mis sur la création de nouvelles entreprises, par rapport à l'effort qui est consacré à favoriser leur croissance. Ce sentiment pointe vers une rationalisation des organismes voués à l'entrepreneuriat. Cette question est traitée dans la section 4.3.1.

3.2.5 Favoriser l'éclosion d'une industrie

Dans sa politique économique et fiscale, le gouvernement peut s'orienter vers une approche sélective, en ciblant l'aide sur quelques secteurs industriels, ou encore adopter une approche égalitariste, en traitant tous les secteurs sur un pied d'égalité. Le tableau suivant résume ces deux approches.

	Sélectivité	Égalitarisme
Définition	Favoriser certains secteurs industriels en particulier.	Traiter tous les secteurs de manière égale.
Moyens d'intervention privilégiés	Dépenses fiscales et budgétaires s'adressant à des industries spécifiques, financées par une fiscalité générale plus lourde.	Fiscalité générale plus légère accompagnée d'une réduction des mesures sectorielles.
Philosophie	On ne peut être bon dans tout. Mieux vaut cibler ses énergies sur les secteurs où on a des chances de gagner.	Il n'appartient pas au gouvernement de choisir les secteurs gagnants — le gouvernement est incapable de les choisir.
Inconvénients	Quand un gouvernement commence à offrir des mesures de soutien à une	Désavantage comparatif des entreprises québécoises dans un secteur quand leurs

	industrie, ceux des autres juridictions vont l'égaliser, voire surenchérir.	concurrents bénéficient de mesure de soutien offerts par les gouvernements d'autres juridictions.
	Les industries assistées s'habituent à l'aide financière et aux autres formes de soutien — difficulté de mettre fin à ces mesures.	
	Le gouvernement peut se tromper dans la sélection des industries « gagnantes ».	

Le tableau suivant donne quelques exemples de mesures et programmes selon chaque approche.

Approche	Exemples
Égalitariste : Mesures d'application générale s'adressant à l'ensemble des secteurs industriels et dont ils profitent à peu près également	Élimination de la taxe sur le capital Taux réduit d'imposition pour les petites entreprises Report des pertes autres que des pertes en capital
Égalitariste en principe, sélective en pratique : Mesures s'adressant à l'ensemble des secteurs, mais dont, en pratique, un petit nombre bénéficient	Crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental Congé fiscal à l'égard des grands projets d'investissement
Sélective : Mesures s'adressant à des secteurs particuliers	Programmes de soutien aux producteurs agricoles Crédit d'impôt remboursable pour la Vallée de l'aluminium Crédit d'impôt au développement des affaires électroniques Crédit d'impôt pour production de titres multimédias Crédit d'impôt relatif aux ressources Crédit d'impôt pour production cinématographique ou télévisuelle québécoise

Bilan de la consultation - Les participants à la consultation sont partagés au sujet des mérites respectifs de l'approche sélective ou égalitariste. Les tenants de l'approche égalitariste ont signalé l'échec de certaines stratégies industrielles sectorielles. Par exemple, en dépit d'aides financières importantes, GM à Boisbriand et Hyundai à Bromont ont disparu. Plus récemment, le Programme de traitement de la matière organique par biométhanisation, visant à aider les municipalités à produire du gaz naturel par ce procédé, ne permettra pas à cette activité de s'affranchir des subventions selon une étude de l'IREC. En revanche, les tenants de l'approche sélective pointent des succès. Soulignons la politique d'achat local d'Hydro-Québec, qui a fait éclore l'industrie québécoise du génie civil et hydraulique, qui vole maintenant de ses propres ailes, avec peu ou pas de soutien gouvernemental direct. Dans une série

d'autres secteurs, il n'est pas encore clair si les entreprises, qui bénéficient encore de mesures d'aide par le truchement de divers instruments de politique publique, pourront devenir rentables sans ces aides publiques. Bref, en l'absence d'un plan d'évaluation adéquat, le bilan global des politiques industrielles du Québec reste une question ouverte.

Dans l'approche sectorielle, le gouvernement compense un fardeau fiscal général élevé par des aides fiscales ou budgétaires ciblées sur certaines industries. À la défense de cette approche, des participants ont fait valoir qu'elle correspond aux écarts de mobilité des établissements et des facteurs de production. Ainsi, nul besoin d'aider le secteur du commerce de détail, car cette industrie, par définition, ne peut se délocaliser (sauf pour les ventes par Internet). Par contre, il peut être nécessaire d'offrir aux entreprises des secteurs industriels mobiles, ainsi qu'aux travailleurs les plus mobiles, des avantages fiscaux pour les attirer au Québec ou les y retenir. D'où les mesures à l'intention du secteur de la fabrication ou des TI, par exemple.

Les tenants de l'approche égalitariste ont aussi fait valoir qu'« il n'y a pas de mauvais secteurs — il y a seulement de bonnes entreprises qui peuvent se retrouver dans n'importe quel secteur ».

Position : plus de rigueur dans le choix des secteurs - La FCCQ reconnaît la pertinence, en principe, de cibler les aides publiques sur certains secteurs industriels. Mais il faudra mieux justifier le choix des secteurs privilégiés, car à l'heure actuelle les justifications ne sont pas assez claires. En l'absence d'une justification bien articulée, les stratégies sectorielles paraissent résulter davantage de la force relative des parties prenantes ou de la « vision » d'un politicien que d'une analyse rigoureuse.

Une politique industrielle sectorielle devrait se fonder sur la présence au Québec de facteurs d'attraction fondamentaux qui nous donnent, à priori, un avantage comparatif par rapport à d'autres juridictions. Ces facteurs fondamentaux pourraient inclure :

- une ressource naturelle ou une forme d'énergie présente au Québec et exploitable à un coût moindre qu'ailleurs;
- une caractéristique géographique ou climatique qui crée un avantage-coût;
- un important bassin de travailleurs possédant des compétences pointues dans un domaine précis et disposés à travailler à un salaire compétitif;
- la présence d'infrastructures technologiques de classe mondiale.

Par cette position appelant à plus de rigueur dans la justification des politiques industrielles sectorielles, la FCCQ vise à ce que le gouvernement fasse les bons choix dans la sélection des secteurs à privilégier. Une retombée de cette approche est qu'elle fait diminuer le nombre de secteurs bénéficiant de mesures fiscales ou budgétaires spécifiques.

Des critères plus contemporains pour mesurer le succès - La création d'emplois dans ces industries, ou dans d'autres qui ont fait l'objet d'une stratégie sectorielle, est certes un résultat positif, mais n'est pas un critère suffisant pour conclure qu'une politique industrielle est couronnée de succès. Il faut aussi et même surtout que la stratégie sectorielle ait réussi à engendrer une chaîne de valeur locale ou une

grappe industrielle ou un essaim d'entreprises (*spin-off*) ou une masse critique de sociétés volant de leurs propres ailes.

Discernement - Au-delà du choix des secteurs à privilégier, le gouvernement devrait aussi être disposé à appuyer les entrepreneurs et les projets méritoires dans toutes les industries. À l'inverse, il devrait se garder d'assister toutes les entreprises dans un secteur privilégié, du simple fait de leur appartenance à ce secteur.

3.2.6 Favoriser la croissance des entreprises

Au-delà des stades de l'entrepreneuriat et de la naissance des entreprises, un certain nombre de programmes et mesures fiscales visent à favoriser la croissance des entreprises, à différents stades de leur cycle de vie. Le tableau suivant illustre cette classification.

Catégorie	Exemples
Mesures visant exclusivement les petites entreprises inférieures à un seuil	Taux réduit d'imposition pour les petites entreprises
Mesures accessibles à toutes les entreprises, peu importe leur taille	Report des pertes autres que des pertes en capital
Mesures officiellement accessibles à toutes les entreprises, mais dont, en pratique, seules les plus grandes profitent	Congé fiscal pour les projets majeurs d'investissement

Bilan de la consultation - Pour soutenir la croissance des entreprises, les membres de la FCCQ privilégient surtout des mesures visant à favoriser leur capitalisation, à rendre disponible une main-d'œuvre compétente, à leur donner l'occasion de soumissionner pour fournir certains services publics.

Plusieurs membres s'interrogent sur l'efficacité et l'efficience de l'une des principales mesures fiscales destinées à favoriser la croissance des petites entreprises, soit le taux réduit d'imposition pour les petites entreprises (déduction pour petite entreprise (DPE) (coût : 578 M\$ en 2013), compte tenu de son objectif. La DPE a pour objectif de favoriser l'accumulation de fonds propres, au sein des petites entreprises, en vue d'un réinvestissement dans leur croissance. En fait, la plupart des petites entreprises n'ont pas de plan d'affaires axé sur la croissance et resteront petites; il est faux de présumer qu'elles veulent toutes croître. Comme le souligne l'OCDE : « Most firms do not wish to grow, especially in employment, even under favourable macroeconomic conditions²². » Dès lors, une bonne partie de cette importante dépense fiscale ne sert pas son objectif.

Position – La FCCQ préconise de faciliter la croissance des entreprises en privilégiant des mesures visant à favoriser leur capitalisation, à rendre disponible une main-d'œuvre compétente et à leur donner l'occasion de soumissionner pour fournir certains services publics. L'aide financière à la croissance devrait être davantage ciblée sur les entreprises qui désirent réellement croître. À cette fin, le gouvernement pourrait réduire le coût de la mesure fiscale relative à la déduction pour petite entreprise en contrepartie d'une diminution du taux nominal général d'impôt des sociétés.

²² *High-Growth Enterprises: What Governments Can Do to Make a Difference*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing.

3.2.7 Attirer l'investissement étranger ou la dépense étrangère

Les investissements étrangers sont très mobiles, et tous les pays de la planète sont en compétition féroce pour en attirer le plus possible²³. Le Québec, tout comme l'Ontario et les autres provinces et États du Nord-Est de l'Amérique du Nord, est engagé dans une compétition, voire une surenchère, avec ses voisins pour attirer ou retenir les entreprises qui peuvent déplacer des mandats de production, et les emplois associés, d'une juridiction à une autre.

Le tableau suivant, créé par Montréal International, montre que plusieurs États dépensent plus que le Québec pour attirer des investissements²⁴. Cependant, il n'existe pas de recensement exhaustif et rigoureux sur le plan méthodologique des mesures d'aide à l'échelle internationale, ni même canadienne, de sorte que les montants, fondés sur des annonces publiques, sont sans doute sous-estimés.

Classement selon la valeur totale des incitatifs, 2011-2013	Classement selon la valeur totale des incitatifs / M\$ PIB, 2011-2013
1. Californie : 9 131 M\$	1. Louisiane : 17 012 \$
2. Louisiane : 3 378 M\$	2. Nouvelle-Écosse : 11 336 \$
3. New Jersey : 2 102 M\$	3. Nevada : 10 817 \$
4. Pennsylvanie : 2 044 M\$	4. Île du Prince-Édouard : 7 049 \$
5. Ohio : 1 724 M\$	5. Mississippi : 6 761 \$
...	...
13. Ontario : 866 M\$	29. Québec : 2 156 \$
14. Québec : 771 M\$	34. Ontario : 1 284 \$

La fiscalité au sens large et les incitatifs spécifiques figurent parmi les déterminants des décisions d'investissement. Il appert que le Québec se classe favorablement dans la plupart des études, mais surtout dans les secteurs industriels qui bénéficient d'un soutien de l'État. Dans certains secteurs industriels, comme l'aéronautique, le cinéma, les technologies de l'information ou le multimédia, les entreprises ont la capacité de faire surenchérir les gouvernements pour les attirer ou les garder. Par contre, les secteurs qui offrent des services de proximité, comme le commerce de détail ou les services personnels, n'ont pas cette capacité. Dès lors, les dépenses fiscales nécessaires pour attirer et retenir

²³ Groupe de travail sur l'investissement des entreprises GTIE, Pierre Fortin et al., « L'investissement au Québec... », op. cit., p. 177. Voir aussi Kenneth P. Thomas, University of Missouri, *The Sources and Processes of Tax and Subsidy Competition*.

²⁴ Montréal International, « Le rôle des gouvernements et des aides gouvernementales dans l'attraction d'entreprises étrangères », présentation de Christian Bernard au congrès de l'ASDEQ, mai 2014.

des entreprises dans les secteurs mobiles doivent être financées par des prélèvements plus élevés en provenance des entreprises dans les secteurs plus « captifs ».

Tandis qu'en Amérique du Nord la concurrence entre États bat son plein, l'Europe s'est donné un cadre pour la baliser. À l'origine de ce cadre, les gouvernements européens ont reconnu le problème engendré par la surenchère dans l'attraction des investissements : « En favorisant certaines entreprises par rapport à leurs concurrents, les aides d'État sont susceptibles de fausser la concurrence. Les aides d'État sont interdites par le traité instituant la Communauté européenne. Des exceptions autorisent néanmoins les aides justifiées par des objectifs d'intérêt commun, par exemple pour les services d'intérêt économique général, lorsqu'elles ne faussent pas la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt général. Le contrôle des aides d'État opéré par la Commission européenne consiste donc à apprécier l'équilibre entre les effets positifs et négatifs des aides²⁵. »

Au Canada, l'Alberta et Colombie Britannique ont depuis 2006 un accord pour limiter la surenchère dans l'attraction d'investissement étrangers (TILMA). L'accord TILMA a été remplacé en 2010 par le New West Partnership Agreement, qui inclut la Saskatchewan. Ce nouvel accord stipule : « The NWPTA prohibits the three governments from providing business subsidies that offer a competitive advantage, induce the relocation of businesses or distort investment decisions. However, subsidies can be used to offset a subsidy offered by a government that is not party to the NWPTA. »

L'Ontario est aussi mal prise dans ses finances publiques que le Québec. En novembre 2013, elle a créé un comité technique pour examiner les programmes de soutien aux entreprises, y compris les crédits d'impôt et les subventions. Elle pourrait être ouverte à s'entendre avec le Québec pour limiter la surenchère quand une entreprise choisit entre ces deux provinces.

Bilan de la consultation - Parmi les facteurs qui déterminent les décisions des sociétés multinationales d'investir au Québec, les participants estiment que les facteurs fondamentaux sont bien plus importants que les aides financières. Les facteurs fondamentaux sont principalement : l'accès au marché nord-américain, la disponibilité d'une main-d'œuvre formée, une fiscalité nominale compétitive, des infrastructures de qualité. Les participants ont exprimé une frustration au constat des entreprises étrangères qui ont été attirées ici à grands coups d'aide publique, comme GM Boisbriand ou Magnolia, sans que cette aide publique n'engendre des entreprises viables sans assistance dans la durée.

Une forte majorité des participants à la consultation ont reconnu que la surenchère pour l'attraction des investissements constitue un problème. Elle coûte cher aux contribuables, elle revient à subventionner (faire abaisser) le prix des biens et services pour lesquels les producteurs sont aidés. Cela dit, si la surenchère représente un problème, pas question pour autant de désarmement unilatéral alors que les juridictions voisines du Québec continuent à jouer le jeu.

Position - Pour la FCCQ, le Québec doit s'efforcer d'attirer et de retenir l'investissement d'abord sur la base de ses attraits fondamentaux. La surenchère des aides est un jeu dont il faut essayer de s'extirper, en collaboration avec nos partenaires commerciaux les plus proches.

²⁵ Union européenne, *Dispositions applicables aux aides d'État*.

La FCCQ suggère que le gouvernement s’inspire du New West Partnership Agreement (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan) et du traité de l’Union européenne pour développer une position visant à limiter la surenchère de subventions entre le Québec et ses principaux partenaires commerciaux : l’Ontario, les provinces de l’Atlantique, les États du Nord-Est²⁶. Le gouvernement du Québec pourrait proposer à ses partenaires commerciaux des discussions en vue d’arriver à une entente semblable, possiblement dans un nombre limité de secteurs à prime abord.

Par réalisme, nous reconnaissons la complexité de cet exercice. Toutefois, ce réalisme ne doit pas devenir un prétexte pour continuer de jouer le jeu de la surenchère sans le questionner. Il faut chercher une stratégie de sortie.

3.2.8 Retenir au Québec des sièges sociaux

Bilan de la consultation - Une majorité de participants est sensible à l’intérêt de maintenir au Québec les sièges sociaux d’entreprises phares. Les différentes entreprises de services (comptables, avocats, publicité, informatique, etc.) gravitent autour d’un siège social et tirent profit de cette proximité. Il en va de même des fournisseurs locaux qui ont un meilleur accès à la chaîne d’approvisionnement de la grande entreprise qui prend ses décisions ici. Enfin, les sièges sociaux apportent une contribution significative, sous forme de dons et commandites, à un grand nombre d’organismes sans but lucratif, en particulier dans le domaine culturel et social.

En même temps, on reconnaît qu’une OPA hostile résulte parfois de la constatation, par l’acquéreur éventuel, d’une création de valeur potentielle résultant d’un resserrement de la gestion dans l’entreprise convoitée ou de choix stratégiques qu’elle se refuse à faire. Dans de telles circonstances, on ne souhaite pas que les bras financiers du gouvernement, notamment IQ et la CDPQ, viennent transférer aux contribuables le risque de pertes que court l’entreprise convoitée.

Position – La FCCQ estime que la CDPQ et IQ devraient, lorsque nécessaire, offrir de devenir des partenaires financiers des entreprises, pour bloquer des OPA hostiles. On comprend qu’il s’agirait de cas exceptionnels. De façon générale, il serait pertinent de modifier la réglementation de manière à accorder au conseil d’administration de l’entreprise convoitée plus de marge pour réagir à une offre hostile. À cet effet, nous souhaitons qu’il accueille favorablement certaines recommandations émises par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières, dont l’Autorité des marchés financiers, en vue :

- d’allonger jusqu’à 120 jours de la période minimale allouée à une entreprise ciblée par une OPA afin qu’elle puisse trouver d’autres solutions, notamment des offres concurrentes et plus amicales;
- d’accorder plus de temps aux conseils d’administration des émetteurs visés pour réagir aux OPA hostiles tout en donnant aux actionnaires une plus grande latitude pour prendre des décisions informées et concertées en réponse à des offres.

²⁶ Ce serait un premier pas, même si plusieurs entreprises du Québec sont en concurrence avec celles de tous les États, non seulement celles du Nord-Est.

3.2.9 Créer ou maintenir des emplois de qualité

De manière générale, dans un contexte de resserrement du marché du travail découlant des départs à la retraite et de la diminution effective du nombre de personnes en âge de travailler, l'objectif ne devrait plus être de créer de l'emploi en stimulant la demande, comme c'était le cas, mais plutôt d'améliorer l'adéquation entre l'offre de main-d'œuvre et la demande de travail solvable.

Cette meilleure adéquation peut survenir par :

- une requalification des travailleurs dans des métiers et occupations en demande;
- une orientation plus prononcée des jeunes vers les métiers et occupations en demande;
- une relocalisation des travailleurs vers des lieux où leurs compétences sont en demande.

La FCCQ préconise cette orientation de manière générale. Cependant, en marge de celle-ci, le gouvernement peut très bien continuer de stimuler la demande de travail dans certaines régions au nom de l'occupation du territoire ou de soutenir certains types d'emplois de qualité, des emplois plus stratégiques.

Position - De manière générale, la FCCQ préconise de diminuer les mesures de stimulation de la demande de travail et plutôt de prioriser, dans l'aide aux entreprises, d'autres objectifs comme l'accroissement de la productivité multifactorielle ou l'exportation. En parallèle, il faudra accroître les efforts d'orientation, de requalification et de relocalisation des jeunes et des travailleurs de manière à répondre à la demande de travail existante.

3.2.10 Maintenir l'occupation d'un territoire ou revitaliser un site urbain

Certaines formes d'aide sont ciblées sur des régions, des sous-régions, ou encore des quartiers dans une ville. Le tableau suivant fournit quelques exemples.

Catégorie	Exemples
Mesures accessibles à toutes les entreprises, peu importe leur emplacement sur le territoire	Taux réduit d'imposition pour les petites entreprises
Mesures accessibles à toutes entreprises, peu importe leur emplacement sur le territoire, mais avec des modalités différentes selon leur emplacement dans des zones désignées	Crédit d'impôt relatif aux ressources Crédit d'impôt pour l'acquisition de matériel de fabrication et de transformation
Mesures visant exclusivement des entreprises dont les établissements sont situés dans un territoire ou un site désigné	Crédit d'impôt pour la Vallée de l'aluminium Crédit d'impôt remboursable pour les activités d'affaires électroniques réalisées dans certains sites désignés (disparu)

Bilan de la consultation - Les participants à notre consultation sont partagés au sujet de la pertinence de cet objectif. Cette diversité de points de vue reflète les différences de perspectives entre le Québec des grandes villes et celui des autres régions.

Position - La FCCQ a le souci du développement des collectivités et des régions. Les collectivités doivent pouvoir tirer profit de leur potentiel de développement dans la mesure où ce potentiel repose sur une assise qui assure des activités économiques viables.

Les mesures ciblées sur des territoires désignés relèvent davantage de la politique d'aménagement ou d'occupation du territoire, y compris le territoire urbain, que d'objectifs généraux de développement économique. Dans la programmation budgétaire et l'évaluation des programmes, il y a lieu de mieux distinguer les aides aux entreprises selon leur véritable objectif. Chaque programme ou mesure devrait avoir un objectif singulier et chaque objectif devrait avoir son indicateur de performance, cette clarté accrue visant à faciliter l'évaluation des programmes.

Dans les régions où le gouvernement désire favoriser la création d'emplois au nom de l'occupation du territoire, il devrait justifier les mesures expressément au nom de cet objectif en s'assurant cependant que ces interventions gouvernementales prennent appui sur des entreprises économiques viables.

3.2.11 Favoriser le financement des entreprises

Éléments d'analyse - La capacité d'accéder aux capitaux nécessaires au démarrage et à la croissance, dans des conditions de marché raisonnables, figure parmi les principaux déterminants de la croissance des entreprises et du développement économique. De plus, le mode de financement a une incidence à long terme sur le développement et la propriété de nos entreprises.

Dans le passé, les entreprises du Québec ont éprouvé des difficultés à se capitaliser adéquatement. Or, les résultats récents montrent que ce problème s'est grandement atténué. Pour le capital de risque, les données²⁷ indiquent que le Québec se classe au 2^e rang des provinces canadiennes, avec 30 % des investissements en capital de risque. Montréal se classe au 1^{er} rang des villes canadiennes, ayant reçu 25 % des investissements en capital de risque au Canada (479,60 M\$). Au Québec, les collectes de fonds en capital de risque s'élèvent à 924 M\$ pour 2012, soit plus de la moitié (52 %) du total des collectes de fonds au Canada. En 2013, le Québec a connu une hausse marquée de ses investissements en capital de risque par rapport à 2012, avec des investissements de 573,27 M\$ dans 152 entreprises. Il s'agit de la meilleure performance du Québec depuis 2007.

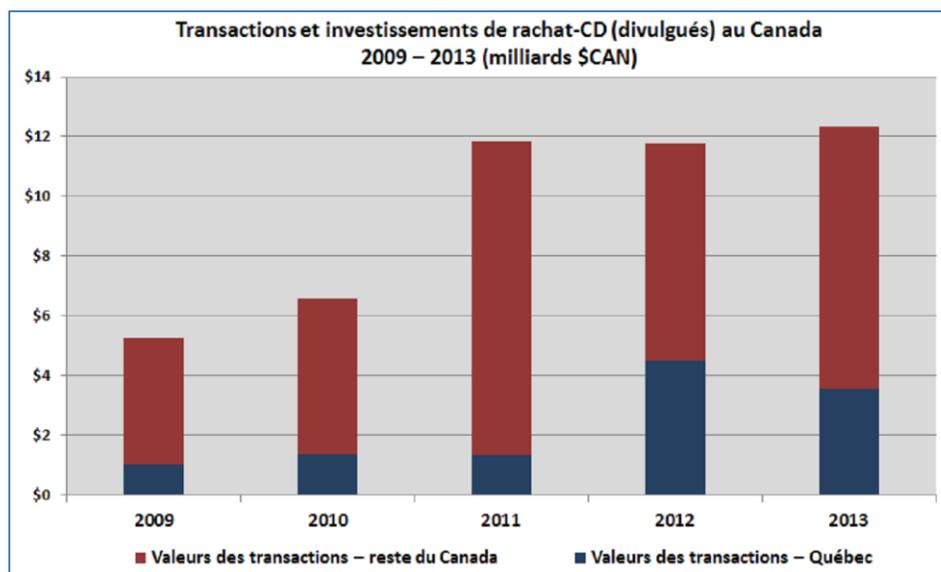
Pour le rachat et le capital développement (CD), les données²⁸ indiquent que les entreprises québécoises ont représenté la plus grosse part des transactions de rachat-CD canadiennes en 2013, soit 37 % du nombre total. L'Ontario s'est classée au 2^e rang, avec 27 % des transactions. Toutefois, des 3,5 milliards investis au Québec, seulement 7 % ont servi dans des transactions de 10 millions et moins et seulement 7 % pour les entreprises manufacturières. Si on cherche à soutenir les PME en croissance, notamment exportatrices, il manque un ingrédient.

Par ailleurs, 2013 a vu la formation de fonds créés par des sociétés d'investissement dans le rachat ou autre CD ayant leur siège social au Québec. Notons les clôtures initiales ou finales de Capital Croissance

²⁷ Ministère de l'Économie, Innovation et Exportations, [Industrie du capital de risque, Bulletin 2013](#), consulté le 8 juillet 2014.

²⁸ Thompson Reuters, *Le marché québécois du rachat et du capital de développement en 2013*, Rapport préparé pour Réseau Capital, février 2014.

PME, Fonds manufacturier québécois, Novacap TMT IV LP, Persistence Capital Partners II LP et Sodémex Développement.



Les données précédentes montrent que le Québec occupe une place honorable à l'échelle canadienne et nord-américaine dans le domaine du capital de risque, ainsi que dans le secteur du capital de rachat et de développement. Par contre, les sociétés québécoises ne représentent que 6 % des premiers appels publics à l'épargne au Canada au cours des quatre dernières années.

L'aide à la capitalisation des entreprises québécoises transite essentiellement par cinq canaux :

- Prises de participation par Investissement Québec (volet ancienne SGF)
- Prises de participation par la CDPQ
- Les fonds fiscalisés FSTQ, Fondation CSN et CRCD (dépense fiscale de 230 M\$ pour inciter les épargnants à y cotiser)
- La déduction pour actions accréditives (40 M\$)
- La déduction liée au Régime d'épargne action II (dépense fiscale de 4 M\$ pour inciter les épargnants à investir dans les titres admissibles)

Dans un contexte de redressement des finances publiques, il y a lieu d'examiner ces instruments d'aide à la capitalisation sous l'angle de leur rapport coût-bénéfice.

Bilan de la consultation – En dépit des données qui indiquent que l'offre de capitaux d'amorçage et de capitaux de développement est substantielle, il pourrait subsister un problème d'accès au capital de rachat et de développement pour les PME qui essaient de croître, mais qui sont encore trop petites pour attirer l'attention des investisseurs institutionnels et des grands fonds mutuels et pas assez matures pour envisager une entrée en Bourse.

Au Québec, les fonds dits fiscalisés ont été créés afin de compléter l'offre de capital de risque et de capital de développement : Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FSTQ), Fondation de la CSN et Capital Régional et Coopératif Desjardins.

Le FSTQ est le plus important fonds fiscalisé. Ces fonds sont appréciés pour avoir amené des milliers de petits épargnants, y compris beaucoup de travailleurs syndiqués, à devenir actionnaires, favorisant ainsi leur éducation économique et financière. Pour la même raison, la FCCQ valorise l'engagement des centrales syndicales dans le marché des capitaux et souhaite que celui-ci perdure. De plus, à l'échelle des entreprises, le FSTQ en particulier est un partenaire apprécié de plusieurs membres. La reconnaissance de ces apports positifs n'empêche toutefois pas certains questionnements.

Bien qu'il soit souhaitable d'avoir un plus grand nombre d'offres de capitaux s'intéressant aux PME québécoises, cela semble ardu. Les fonds mutuels spécialisés en sociétés à petite capitalisation sur le marché nord-américain ne s'intéressent pas assez aux PME québécoises, trop petites et moins branchées sur le milieu financier nord-américain. Les fonds spécialisés en rachat et en capital de développement actifs sur le marché québécois sont encore trop peu nombreux et trop petits. Du côté des investisseurs individuels, seul un petit nombre de Québécois sont suffisamment aguerris pour investir directement dans une PME en croissance, même par le truchement d'un courtier, ce qui pourrait expliquer le peu d'engouement que suscite le REA2. De nos jours, la grande majorité des épargnants québécois capables et désireux d'investir dans la PME en croissance préfèrent se fier à des professionnels du placement dans le cadre de fonds mutuels spécialisés.

Position FCCQ - Le soutien public à la capitalisation des entreprises devrait cibler les types de placements qui sont les plus utiles au développement économique, peu importe leur source. Dans le contexte économique actuel, il appert que la priorité devrait être accordée aux actions de PME québécoises en croissance.

Il est souhaitable que les fonds fiscalisés demeurent des joueurs majeurs dans le marché québécois des capitaux (c'est principalement le cas du FSTQ) en raison de leur proximité et de leur connaissance du marché, mais le soutien fiscal viserait encore davantage leur action auprès des PME sans pour autant affaiblir la performance globale. Ce recadrage de l'aide fiscale pourrait inciter d'autres joueurs, existants ou nouveaux, à créer des fonds mutuels pour solliciter l'épargne des Québécois et à le canaliser vers des PME québécoises en croissance.

Ces questions complexes demandent plus de réflexion, avec une vue d'ensemble des besoins et des mécanismes de canalisation de l'épargne. Il faut aussi tenir compte de l'incidence encore inconnue de la décision du gouvernement fédéral de se désengager progressivement du soutien aux fonds de travailleurs.

La FCCQ appuie donc la proposition de Finance Montréal de créer un chantier de réflexion pour redynamiser le marché public de capitaux et pour dresser un plan à long terme couvrant notamment les aspects fiscaux, réglementaires, de structure de marché et de promotion.

3.3 Durée de l'aide financière de l'État

Les membres de la FCCQ se sont interrogés sur la pertinence d'instaurer une limite à la durée de l'aide de l'État à un secteur ou à une entreprise.

On conçoit aisément que les mesures contra-cycliques sont temporaires. En pratique, le gouvernement réussit généralement à réduire l'ampleur de l'aide accordée à mesure que s'installe la reprise.

Les mesures visant le démarrage d'une industrie semblent nettement plus difficiles à gérer sur le plan de la durée de l'aide financière. Quelquefois, c'est le gouvernement lui-même qui sollicite des entreprises, notamment des entreprises étrangères, à venir s'établir au Québec. On caresse l'espoir d'y développer une industrie, un ensemble d'entreprises qui pourront diversifier et procurer un nouvel élan à notre économie. L'aide financière, qui en principe devait être de durée limitée, est parfois maintenue pendant plusieurs années. Soulignons que, dans plusieurs cas, le gouvernement savait pertinemment qu'il serait très difficile de mettre fin à l'aide offerte à l'entreprise en raison de la concurrence exercée par certains pays, provinces ou régions. Quand les crédits d'impôt pour la « nouvelle économie » ont été introduits dans la seconde moitié des années 1990, l'objectif était de susciter, surtout à Montréal, la création d'une nouvelle industrie axée sur le multimédia et le commerce électronique puis, en même temps, de revitaliser certains secteurs de la ville. La vision était de soutenir cette industrie naissante jusqu'à ce qu'elle atteigne une taille suffisante (masse critique) pour que l'ampleur du bassin de compétences à Montréal soit un facteur suffisant pour attirer et retenir les grandes sociétés en multimédia et en TI. Or, depuis lors, l'Ontario a instauré des mesures fiscales (pour le multimédia) qui égalent celles du Québec. Chez nous, les mesures fiscales originales, axées sur des sites particuliers, ont été graduellement remplacées par des mesures sans restriction spatiale (crédits d'impôt pour production de titres multimédias et pour développement des affaires électroniques). Quand il est question de diminuer ce niveau d'aide, certaines entreprises font entendre qu'elles pourraient délocaliser des établissements ou des emplois.

Bilan de la consultation - Une majorité des participants à la consultation reconnaissent qu'il faudrait, dans la mesure du possible, chercher à fixer au départ la durée de l'aide offerte à une entreprise ou à un secteur d'activité. Cela serait convenu dans une entente de partenariat à intervenir entre le gouvernement et l'entreprise.

Position de principe - Pour ce qui est de la durée de l'aide, on peut aisément convenir qu'une industrie ou une entreprise doit devenir rapidement autonome et rentable. Au terme de cette intervention, le secteur d'activité ou l'entreprise doit avoir atteint une masse critique qui lui permet de poursuivre son développement dans son marché.

Cette évaluation ne peut cependant pas se faire dans l'absolu et il convient d'évaluer l'évolution des besoins d'un secteur ou d'une entreprise et de tenir compte de l'offre proposée aux mêmes industries dans les juridictions concurrentes du Québec.

La FCCQ juge pertinent que les mesures d'aide aux entreprises aient une durée annoncée de 3 à 7 ans, selon la nature de l'aide. Elle reconnaît que certains secteurs ou entreprises peuvent avoir de nouveaux

besoins au terme de ce délai et qu'il faut évaluer la pertinence de poursuivre l'aide sur la base d'une évaluation rigoureuse des retombées pour le Québec.

Éléments d'une stratégie de sortie – Pour les mesures existantes, on préfère un plan de retrait dégressif sur 5 ou 7 ans qu'une annonce surprise. Le rythme et le calendrier du retrait doit être suffisamment long pour permettre aux entreprises qui ont signé des contrats sur la base de ces mesures de les remplir.

Le rythme de diminution de l'aide sectorielle pourrait être établi en fonction notamment de la concurrence des autres juridictions. L'entreprise aidée qui souhaite un prolongement de l'aide devrait avoir la charge de démontrer publiquement que le maintien des mesures d'aide se justifie.

Pour les crédits d'impôt associés à la masse salariale, l'admissibilité pourrait être réservée aux mandats provenant de clients étrangers.

Clause crépusculaire - Quand le gouvernement annonce une nouvelle mesure d'assistance, celle-ci devrait être assortie d'une clause crépusculaire : la mesure prendra fin à une date *x* dans le futur. Cette clause oblige d'évaluer la mesure à son terme et de prendre des décisions quant à son avenir éventuel.

3.4 Entreprises : égalitarisme (aide fiscale) ou sélectivité (aide discrétionnaire)

Dans ses politiques industrielles, le gouvernement peut adopter une approche sélective en ciblant l'aide sur quelques entreprises gagnantes ou méritoires, ou encore adopter une approche égalitariste en traitant toutes les entreprises d'un même secteur sur un pied d'égalité. Le tableau suivant résume les deux approches.

	Sélectivité	Égalitarisme
Philosophie	À l'intérieur d'un secteur, déceler les entreprises « gagnantes » ou « méritoires » et leur réserver l'aide.	Traiter toutes les entreprises dans un secteur sur un pied d'égalité (<i>Level playing field</i>).
Moyens d'intervention privilégiés	Aides financières directes accordées sur une base discrétionnaire (subventions, prêts, garanties de prêt, participations).	Avantages fiscaux accordés sur la base de critères d'admissibilité, dont le respect se fait parfois par une « attestation de la part d'IQ », mais sans sélection basée sur la valeur du projet.
Exemple	Programme des Gazelles	Crédit d'impôt pour les affaires électroniques
Avantage et inconvénients	Avantage : possibilité de cibler l'aide sur les entreprises qui en ont le plus besoin; risque moins élevé de subventionner des entreprises qui n'en ont pas réellement besoin.	Inconvénient : les aides financières accessibles sur une base d'admissibilité seulement, sans jugement discrétionnaire, comme les crédits d'impôt, ne permettent pas de discriminer entre les entreprises qui en ont véritablement besoin et celles pour qui l'aide n'est pas nécessaire à la viabilité. Par conséquent, avec l'approche universelle, il y a un risque plus élevé de donner de l'aide financière à des entreprises qui n'en ont pas réellement besoin.

	Inconvénient : favorise le lobbying; risque plus élevé d'interférence dans la décision d'octroi de l'aide.	Avantage : impartialité, règles d'obtention uniformes et objectives; risque moins élevé d'interférence dans la décision d'octroi de l'aide.
	Avantage : coût du programme fixé à l'avance.	Inconvénient : difficile de contrôler les coûts sans modifier les paramètres ou les règles.
	Avantage sur le plan de la prévisibilité : une fois l'aide accordée, l'incertitude est levée. Par contre, le délai de traitement de la demande représente l'inconvénient en contrepartie.	Inconvénient : moins de prévisibilité pour les mesures fiscales liées à une activité dont l'admissibilité doit être vérifiée ex-post. Par contre, les entreprises confiantes d'être admissibles au crédit fiscal n'ont pas besoin d'attendre une décision.

Bilan de la consultation - Les opinions des participants à la consultation sont partagées quant à leur préférence pour l'une ou l'autre approche. On voit les mérites respectifs de chaque approche. On préfère l'une au l'autre selon les certaines circonstances.

Les crédits d'impôt : pas si simples qu'autrefois – À l'origine, les crédits d'impôt étaient plus simples et moins coûteux à administrer que les programmes de prêts et de subventions. Ce n'est plus nécessairement vrai. Pour mieux cibler l'aide et éviter les abus, les règles d'admissibilité se sont précisées. Investissement Québec est chargée par le ministère des Finances du Québec de vérifier l'admissibilité des demandeurs à certains crédits d'impôt. Or, « les règles d'application des crédits fiscaux sont lourdes et complexes et échappent souvent à l'expertise des PME. Devant la complexité du processus, ces dernières doivent souvent recourir à des fournisseurs de services externes afin d'assurer leur conformité, ce qui augmente inévitablement le coût des démarches et détourne une partie de l'aide vers des tiers. Compte tenu que les principales mesures fiscales ciblent particulièrement les PME, la complexité de leur mise en application s'avère d'emblée un obstacle à leur efficacité²⁹. »

Position - Pour les aides d'ampleur importante, nous préconisons plus de sélectivité. Entre autres, accorder des aides valant plusieurs dizaines de millions par année par le truchement de crédits fiscaux accroît le risque d'aider des entreprises qui n'en ont pas réellement besoin. Pour les aides d'ampleur plus petite, il semble pertinent de rester dans l'approche égalitariste (crédit d'impôt) afin d'éviter les coûts administratifs d'analyse.

4 Réforme de l'État : gagner en efficience

La FCCQ partage l'orientation exprimée par les porte-parole du gouvernement à l'effet que le redressement des finances publiques doit passer avant tout par des gains d'efficience ou de productivité au sein de l'administration publique et des réseaux de la santé et de l'éducation. Dans ce but, nous soumettons ici quelques idées selon trois axes :

²⁹ Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal; Robert Gagné et al, *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, juin 2014, p. 62.

- 1 Susciter l'innovation dans la production de services publics, faire jouer la concurrence ou l'émulation dans leur production au bénéfice des contribuables et des usagers.
- 2 Évaluer davantage les incidences et le rendement des interventions et mieux estimer le coût des services publics.
- 3 Réduire les doublons à l'intérieur des ministères et organismes. Il y a aussi lieu de chercher des synergies entre les entités du domaine provincial et du domaine municipal.

Cela dit, il est illusoire de penser que nous pourrions parvenir à redresser les finances publiques du côté des dépenses (3,4 milliards), uniquement par des gains d'efficacité, sans réduire quelque peu le panier de services à la population et aux entreprises, comme nous l'avons signalé dans l'introduction. Il faut éviter de tomber dans le piège de la « pensée magique ». C'est aussi implicitement ériger en dogme l'idée que les services à la population ne peuvent diminuer dans certains domaines. C'est enfin démobiliser les employés de l'État, à qui ce discours fait porter l'entière responsabilité du problème, alors qu'il nous appartient à tous. Pour ces raisons, nous consacrons cette section 4 à des propositions « pour gagner en efficacité » et la section 5 suivante à « distinguer l'essentiel de l'accessoire ».

4.1 Faire jouer la concurrence au bénéfice des contribuables et des usagers de services publics

Nous définissons les services publics comme ceux financés majoritairement par les gouvernements, parfois avec un complément de financement par les usagers sous forme de tarifs. Un service financé publiquement peut être produit et rendu par une entité du secteur public, comme un hôpital, ou par une entreprise ou organisme du secteur privé (ex. : clinique médicale, école secondaire). Même à l'intérieur d'une entité du secteur public, certaines composantes ou fonctions peuvent être sous-traitées à l'entreprise privée (ex. : services professionnels, entretien ménager).

		Financement	
		Public	Privé
Production	Public	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hôpitaux ▪ CHSLD ▪ Écoles publiques ▪ Routes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Électricité ▪ Distribution de vins et spiritueux ▪ Loteries
	Privé	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Médicaments ▪ Écoles secondaires privées ▪ Universités ▪ Autoroutes (tronçons A25, A30) ▪ Composantes d'établissements publics : services d'entretien ménager, de buanderie, services professionnels, d'ingénierie, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alimentation ▪ Services de santé non assurés

Le vieillissement de l'effectif dans les réseaux de la santé et de l'éducation, avec les départs à la retraite attendus, ouvre une occasion unique de transformer les modes de fourniture des services publics. Au gouvernement de la saisir.

Positions - La FCCQ préconise de distinguer entre les fonctions de financement, de contrôle de la qualité et les fonctions de production des services publics³⁰ :

- Rôle des ministères : définir les services et établir des modes de financement axés sur les résultats (financement suit le client), contrôler la qualité, informer le public.
- Rôle du producteur : produire le service au meilleur coût et innover dans les méthodes. Le producteur du service public, ou d'une composante fonctionnelle d'un service, peut être une entité publique, une entreprise privée, une coopérative, un OSBL.

L'accent qui est actuellement placé sur le statut juridique du producteur (entité publique vs entreprise privée à but lucratif vs OBNL) fait partie de la rhétorique défensive des producteurs actuels des services publics.

Ouvrir les livres, faire les calculs - Une participation accrue de l'entreprise privée à la production et la prestation de services publics pourraient possiblement permettre des économies par rapport à la production en régie. Plusieurs études sectorielles pointent dans cette direction. Mais nous ne présumons de rien; nous disons simplement qu'il faut se poser la question et faire les calculs au cas par cas. Pour vérifier la possibilité d'économies découlant de la mise en concurrence, il faut comparer les coûts de production en régie et en sous-traitance sur la même base. La disparité des systèmes comptables, de même que la réticence des parties prenantes à dévoiler leurs véritables coûts, rend cet exercice ardu, comme l'illustre le cas de sous-traitance par l'hôpital Sacré-Cœur de certaines interventions à la clinique RocklandMD. Le Conseil du trésor devrait demander aux ministères et organismes d'ouvrir leurs livres afin que l'entreprise privée puisse explorer le potentiel de fournir certains services publics, ou des composantes de ces services, à meilleur coût.

Dans le secteur de la santé, le Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients recommande une série de réformes qui permettront entre autres d'avoir une meilleure idée du coût unitaire des épisodes de soins³¹. Il s'agit là d'une réforme visant d'autres objectifs mais qui, en même temps, facilitera la comparaison des coûts unitaires. La FCCQ souhaite que le MSSS y donne suite dans les meilleurs délais.

Une stratégie pour maintenir les services publics - Notre hypothèse est que les entreprises peuvent imaginer et proposer des moyens plus efficaces pour fournir les services publics, au bénéfice des contribuables et des usagers. Si cette hypothèse se confirme, la sous-traitance concurrentielle doit être vue comme une stratégie pour aider le gouvernement et la collectivité à maintenir les services désirés par la population.

Positif pour le développement économique - En même temps, du point de vue du développement économique, notre espoir est que certaines entreprises puissent profiter des marchés publics pour prendre de l'expansion et devenir des joueurs à l'échelle internationale, comme cela a été le cas dans le secteur de l'informatique et du génie-conseil.

³⁰ À ce sujet, voir notamment Marcel Boyer, [Manifeste pour une social-démocratie concurrentielle](#), CIRANO, 2009.

³¹ Wendy Thompson et al., *Rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients*, février 2014.

4.1.1 Conditions préalables

Toute démarche pour recourir davantage à la production par le secteur privé de services publics devra s'attaquer aux enjeux suivants.

Restrictions à la sous-traitance — La recherche des moyens pour produire les services publics avec plus d'efficacité se déroule sur fond d'une lutte d'intérêts, entre les syndicats et les milieux d'affaires, pour diviser les parts du financement public. Par exemple, le monopole syndical dans les hôpitaux exclut la sous-traitance concurrentielle de certains services, comme l'entretien ménager.

Concurrence insuffisante dans certains marchés — Pour certains services financés publiquement, il existe un marché privé suffisamment concurrentiel (ex. : entretien ménager), mais non partout. Quand le marché privé n'est pas suffisamment concurrentiel, il n'est pas réaliste d'espérer des gains d'efficacité en sous-traitant la production du service public à l'entreprise.

Corruption et collusion — Un dommage collatéral des scandales des dernières années a été d'affaiblir la prétention du secteur privé à pouvoir fournir des services publics à moindre coût que la production en régie. À côté des PPP qui ont bien fonctionné, comme le pont de l'autoroute A25 et le Centre de recherche du CHUM, il y a le CUSM. Espérons que les mesures récemment adoptées rétabliront la confiance du public dans le système concurrentiel.

Sélection et écrémage — Certains plans d'assurance vie regimbent à couvrir les individus en mauvaise santé, car ils sont plus coûteux à couvrir que les bien portants. Certaines écoles privées n'admettent que les élèves forts et refusent les plus faibles. Toute délégation d'un service à l'entreprise privée doit respecter l'obligation de l'État de servir aussi, voire prioritairement, les citoyens plus faibles.

4.1.2 Fonctions susceptibles de faire l'objet d'une sous-traitance concurrentielle

Les fonctions et services publics suivants pourraient être fournis par le secteur privé.

Fonctions auxiliaires dans les réseaux de la santé et de l'éducation – Dès 2001, le rapport Clair a recommandé le recours à la sous-traitance concurrentielle pour des fonctions auxiliaires dans les établissements du réseau de la santé, comme la logistique, l'entretien ménager, les services informatiques et la gestion du parc immobilier. Une décennie plus tard, les choses ont peu évolué. Ce recours à la sous-traitance concurrentielle s'appliquerait autant dans le réseau de l'éducation.

Santé : chirurgies d'un jour – Il y a eu quelques expériences à ce jour, notamment la clinique RocklandMD et l'Institut de l'œil des Laurentides. Toutefois, l'ampleur de ces expériences est bien en deçà de ce qu'envisageait le gouvernement dans les années 2000.

Processus administratifs opérationnels - Les ministères et organismes transigent avec les particuliers et les sociétés de multiples façons. Les transactions en ligne représentent une part croissante des transactions, ce qui est souhaitable. Toutefois, les ministères et organismes les plus petits ne possèdent pas toujours l'expertise suffisante pour concevoir, développer et exploiter des centres de contact client conformes aux bonnes pratiques. Le Conseil du trésor pourrait dresser une liste de processus opérationnels susceptibles d'être externalisés, c'est-à-dire confiés en impartition ou en sous-traitance à

des sociétés spécialisées en externalisation des processus d'affaires (*Business Process Outsourcing*). L'accroissement de l'externalisation pour s'avérer avantageux à la fois pour l'organisme public (réduction du coût, accès à un bassin d'expertise) et pour le citoyen utilisateur.

Hébergement et soins de longue durée - En Ontario, la plupart des établissements appelés ici CHSLD sont de propriété privée (organismes de bienfaisance ou municipaux ou entreprise privée à but lucratif) avec financement public et convention, ce que nous appelons ici le privé conventionné. Tout le champ de l'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie représente un domaine où le secteur privé devrait être largement mis à contribution. Il existe plusieurs formules, selon le partage des fonctions entre le partenaire privé et le public. Dans le PPP intégral, l'entreprise privée fournit à la fois le bâtiment, le service d'hébergement et les services de soins personnels et infirmiers. Au minimum, il fournit le bâtiment et son entretien, les CSSS fournissant les services aux résidents. La FCCQ souhaite que le gouvernement recoure aux PPP, selon diverses formules, pour la construction de tout nouveau CHSLD ainsi que dans les cas où un établissement existant requiert une rénovation majeure.

Distribution de vins et spiritueux - Le commerce de l'alcool doit demeurer une source de financement pour l'État. Notre objectif : accroître les revenus pour le gouvernement sans pour autant augmenter le prix pour les consommateurs. Pour ce faire, il est possible de réaliser des économies sur le plan de la distribution au détail de vins et spiritueux. Pour ce faire, le gouvernement devrait permettre aux commerces d'alimentation de petite, moyenne et grande surface de vendre l'ensemble des vins et spiritueux, à leur discrétion, plutôt que d'être limités à une gamme de vins comme c'est le cas actuellement. Le coût de distribution au détail dans les commerces d'alimentation du secteur privé est significativement inférieur au coût du réseau de succursales de la SAQ, notamment en raison des conditions de travail hors normes dont bénéficie le personnel en succursale par rapport à la moyenne du commerce de détail. En Europe et dans plusieurs juridictions, les vins et spiritueux sont vendus dans les commerces d'alimentation sans pour autant engendrer de problème d'alcoolisme supérieur à celui du Québec. Cette ouverture de la distribution au détail amènerait la SAQ à rationaliser son réseau de succursales, d'où des économies appréciables. En même temps, le nombre de points de vente augmenterait, au bénéfice des consommateurs. Les consommateurs paieraient le même prix pour les vins et spiritueux, mais la SAQ et son actionnaire feraient plus d'argent. La SAQ expérimente déjà ce concept à une échelle réduite; la FCCQ est d'avis que, sur la base de l'évaluation de cette expérience, il y a probablement lieu d'aller nettement plus loin dans cette voie.

La SAQ conserverait la fonction d'acheteur quasi monopolistique afin de conserver son pouvoir d'achat. Elle conserverait aussi un monopole sur la fonction de distribution en gros. En conservant ce monopole sur le gros, la société d'État s'assurerait d'imposer sa majoration sur l'ensemble du volume de vins et spiritueux distribués au détail. Par ailleurs, elle pourrait aussi continuer de mettre en valeur les produits québécois.

Gestion des matières résiduelles et organiques - Au niveau municipal, les commerces et entreprises productrices de matières organiques adhèrent à l'objectif gouvernemental d'interdire l'enfouissement de matières putrescibles d'ici 2020. Pour ce faire, elles ont négocié des contrats avec des entreprises privées possédant une expertise de longue date en la matière et ont commencé l'aménagement de leurs

locaux pour récupérer les matières organiques qu'elles génèrent. Or, plusieurs municipalités ont adopté des règlements ou posé des gestes pour municipaliser cette fonction. Quand les municipalités se substituent aux entreprises privées dans le secteur de l'environnement, les conditions d'un monopole public sont mises en place. Au contraire, le gouvernement pourrait favoriser les conditions de libre concurrence dans la fonction de récupération et de traitement des matières organiques.

Enseignement secondaire – Par rapport aux services publics mentionnés jusqu'à présent, l'enseignement secondaire est un cas différent, car les écoles privées font déjà concurrence au réseau public. Cette concurrence est bénéfique quand elle stimule les écoles publiques à s'améliorer, comme c'est souvent le cas, notamment par l'entremise de projets pédagogiques particuliers. Tant les écoles publiques que privées sont alors en mesure d'attirer de bons élèves et de leur permettre de réaliser leur plein potentiel.

La capacité de payer des parents figure certes parmi les facteurs qui expliquent la propension d'un jeune à fréquenter une école privée. Mais c'est loin d'être le seul facteur. Il ne faudrait surtout pas ignorer le désir légitime des parents, dans toutes les classes sociales, d'offrir à leurs enfants l'école qui correspond le plus à leur idéal, et d'allouer une partie de leur revenu disponible aux droits de scolarité, au besoin.

Certaines écoles privées sélectionnent leurs élèves sur la base des notes et aptitudes des élèves, surtout dans les villes, pas tant en région. Quand les écoles privées n'admettent que les bons élèves et refoulent les cas difficiles au public, cela accroît la charge sur le public.

La FCCQ souhaite le maintien du financement public aux écoles privées en raison de l'effet d'émulation qu'elles ont sur le réseau public. Toutefois, la véritable justice sociale n'est pas de niveler le système par le bas, mais bien d'encourager les écoles privées à admettre les élèves moins performants sur le plan académique, non à les exclure. La formule de financement des écoles privées et publiques devrait inciter les écoles à cette fin. Ainsi, dans le financement per capita, nous suggérons de ne plus distinguer entre le statut juridique d'une école : publique ou privée. Il serait préférable de moduler le financement selon des facteurs de difficulté de l'enseignement (comportement, troubles d'apprentissage, etc.). En même temps, la suppression de la distinction entre le public et le privé enverrait un signal à toutes les écoles publiques que l'innovation pédagogique est souhaitable.

4.2 Rendement des interventions : évaluer plus et mieux

S'appliquant à l'ensemble des programmes dans tous les domaines, il se fait peu d'évaluation des résultats, souvent parce que les objectifs du programme n'ont pas été chiffrés. De plus, la multiplicité des objectifs permet la justification à posteriori. Dans le domaine de l'aide aux emplois et aux entreprises en particulier, une étude du Centre sur la productivité et la prospérité de HEC Montréal résume le problème : « Les mesures fiscales ne sont pratiquement jamais accompagnées d'un suivi et n'offrent aucune garantie sur les résultats escomptés. De fait, accorder des crédits d'impôt sur une augmentation de la masse salariale ne se traduira pas nécessairement par une augmentation de l'emploi, pas plus qu'un crédit à la recherche scientifique et le développement expérimental (RSDE) ne se transformera en innovation ou qu'un crédit à l'investissement améliorera l'efficacité de la production. En somme, bien que le processus d'accréditation peut s'avérer long et complexe, aucun suivi n'est

effectué une fois que le crédit est accordé, de sorte que l'efficacité des mesures fiscales n'est jamais réellement contrôlée³². »

Pourtant, il faudrait « briser le processus de sédimentation de l'aide gouvernementale qui nuit considérablement à son efficacité. Sans réforme de fond, les nouvelles propositions s'accumulent aux mesures précédentes, souvent obsolètes, ce qui nuit considérablement à l'efficacité de l'intervention de l'État. En ce sens, le Québec doit se doter d'outils lui permettant d'évaluer sur une base régulière l'efficacité de ses interventions afin d'assurer qu'elles cadrent adéquatement avec les besoins du secteur manufacturier³³. »

Améliorer la qualité des évaluations - Dans le domaine de l'aide aux entreprises, les méthodes d'évaluation du rendement sont à améliorer.

- 1) L'évaluation doit mesurer les résultats réellement avérés et non s'en tenir aux promesses des bénéficiaires au moment de l'octroi de l'aide. Dans le cas des programmes de prêts ou de subventions, les retombées économiques sur le plan des emplois rapportées par IQ sont basées sur la « planification des entreprises »³⁴. Ces prévisions devraient faire l'objet d'une vérification. (Dans le cas des crédits d'impôt par contre, l'aide financière est accordée après coup, sur la base des emplois ou des investissements réellement créés ou consentis.)
- 2) L'évaluation du rendement fiscal d'une aide financière doit reposer sur des hypothèses réalistes. En particulier, une partie des projets ou des emplois subventionnés se réaliseraient ou existeraient même sans aide financière. Dans le contexte d'un resserrement du marché du travail, notamment dans certaines professions où la demande dépasse l'offre, une bonne partie des travailleurs occupant des emplois subventionnés pourraient se trouver du travail ailleurs dans l'industrie ou dans l'économie. Pourtant, certaines études de rendement fiscal supposent que l'activité économique subventionnée, ainsi que ses effets indirects et induits, n'existerait pas sans l'aide^{35, 36}.
- 3) L'évaluation du rendement fiscal d'une aide financière doit tenir compte non seulement de l'incidence positive de l'injection de fonds dans l'économie, mais aussi de l'incidence négative des prélèvements (impôts et taxes) nécessaires pour la financer. Rien n'est gratuit. Les études de rendement fiscal ignorent parfois ce revers de la médaille.

Plus de transparence — Le MEIE et IQ se montrent réfractaires à divulguer leurs évaluations, quand elles existent, ainsi que les données sur les aides et les engagements correspondants. Par exemple, à l'occasion d'une « étude des crédits » durant laquelle les ministères sont sensés défendre la pertinence de leurs dépenses devant les parlementaires, l'opposition officielle a demandé « copie des études,

³² Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal; Robert Gagné et al., *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, juin 2014, p. 49.

³³ Ibid., p. 62.

³⁴ Investissement Québec, *Rapport annuel et rapport de développement durable 2013-2014*, p. 20.

³⁵ Yvan Stringer, « Le mirage des retombées économiques », dans *L'analyse coûts-avantage. Défis et controverses*, Gilles Gauthier et Marie Thibault (réd.), Paris, Économica, 1993, chap. 10.

³⁶ Vincent Brousseau-Pouliot, « Jeux vidéo : rentabilité de l'aide gouvernementale de 6,3 % », *La Presse*, 11 déc. 2013.

analyses, recherches, sondages scénarios ou projections concernant l'impact sur l'économie du Québec des solutions financières et/ou programmes d'investissement Québec et du MDEIE ». Dans une autre question, elle a demandé d'« expliquer et détailler les mesures de performance, d'efficacité ou de rendement des programmes, fonds et mesures fiscales ». Réponse du ministère des Finances et de l'Économie aux deux questions : « Cette question ne semble pas pertinente à l'exercice de l'étude des crédits³⁷. » Cette culture du secret n'est pas un comportement partisan à notre avis; elle est institutionnelle.

Le MEIE et IQ refusent de divulguer les contrats avec les bénéficiaires d'aide financière alors que ces contrats contiennent leurs engagements en ce qui concerne l'investissement ou la création d'emplois. Cette confidentialité dont font l'objet ces contrats se justifie par deux raisons, l'une bonne et l'autre mauvaise. Quand le gouvernement consent à une entreprise bénéficiaire des conditions plus avantageuses que d'habitude, il n'est pas dans son intérêt de les révéler, car cela amènerait tous les autres demandeurs d'aide à élever leurs attentes et demandes. De manière analogue, dans la sphère commerciale, les entreprises ne divulguent pas les rabais ou ristournes qu'elles consentent à un client de manière exceptionnelle afin de gagner un marché, car cela reviendrait à faire diminuer le prix de liste. Par contre, la confidentialité des contrats d'aide financière sert aussi une « mauvaise » raison : quand les engagements pris par les bénéficiaires, en contrepartie de l'aide reçue, sont gardés secrets, impossible pour une tierce partie de vérifier s'ils ont été remplis. Impossible alors de tenir les décideurs publics imputables de leurs décisions.

Position - L'évaluation du rendement des programmes et mesures fiscales doit être au cœur d'une réforme visant à ce que les interventions de l'État gagnent en efficience. Les recommandations suivantes s'appliquent à l'ensemble des domaines d'intervention, et notamment à l'aide aux entreprises.

- Tout programme doit avoir un objectif de rendement et de performance. L'objectif doit être singulier et chiffré autant que possible, afin de permettre son évaluation. Les objectifs chiffrés doivent être rendus publics.
- Tout programme doit avoir une clause crépusculaire, et sa continuation devrait être sujette à une évaluation du rendement, laquelle devrait être rendue publique.
- En ce qui concerne les aides à l'emploi et aux entreprises, il faut développer de meilleurs indicateurs de rendement.

4.3 Diminuer les dédoublements et favoriser les services partagés

Dans cette section, nous proposons des pistes de rationalisation dans deux secteurs mieux connus des entreprises : les organismes d'aide au développement et la perception des taxes et impôts.

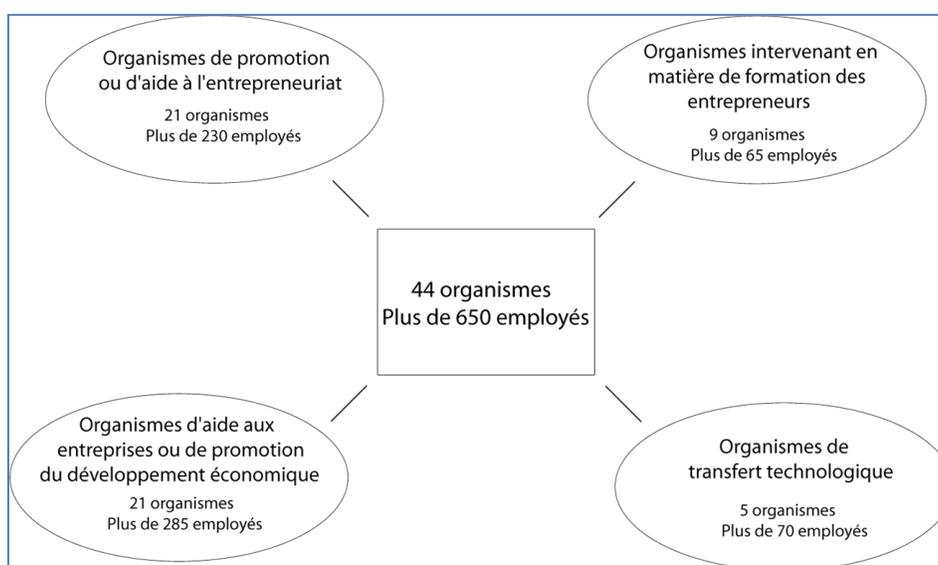
4.3.1 Organismes d'aide au développement économique

Au fil des ans, les trois ordres de gouvernement, ainsi que plusieurs institutions financières et établissements d'enseignement, ont créé ou financent des organismes qui soutiennent le

³⁷ Ministère des Finances et de l'Économie, *Réponses du MFEQ aux questions de l'Opposition officielle, Étude des crédits 2013-2014*, questions n^{os} 164 et 171.

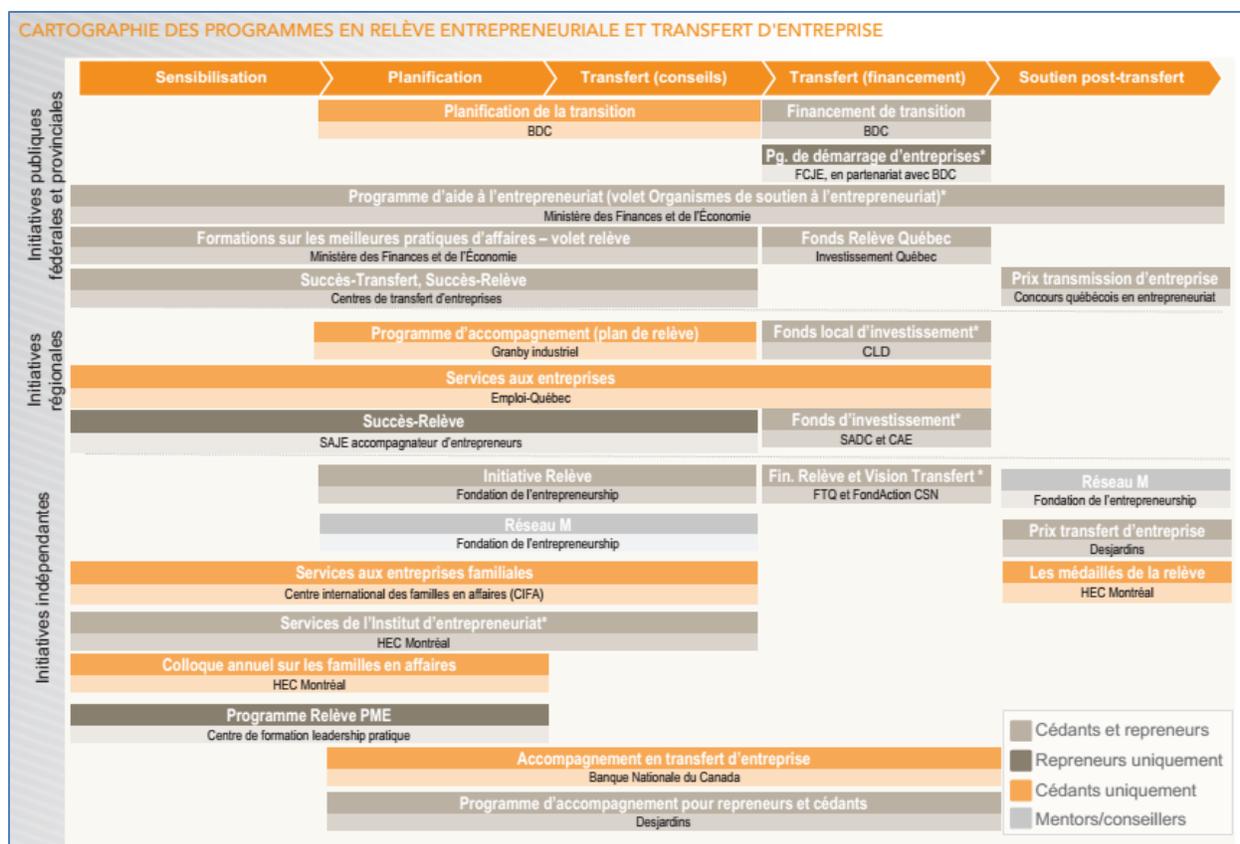
développement économique (sectoriel ou régional), l'entrepreneuriat, l'aide et l'accompagnement des entreprises et le transfert technologique. La plupart de ces organismes sont financés par les fonds publics et certains reçoivent des mandats du gouvernement. Conçus au départ pour répondre à un besoin précis et ponctuel, ces organismes se sont maintenus en place, souvent en élargissant leur mission originale. Cette sédimentation a conduit à la prolifération d'organismes que l'on observe aujourd'hui, chacun tentant d'occuper une niche précise en matière d'entrepreneuriat ou d'aide aux entreprises, mais constituant globalement une mosaïque complexe, diffuse et très difficile à comprendre.

- Sur le seul territoire de la ville de Québec, une étude réalisée par la FCCQ en 2012 a reconnu 44 organismes intervenant dans l'aide aux entreprises. Ces organismes employaient au total 650 personnes.



- Dans le seul domaine de la relève entrepreneuriale et du transfert d'entreprise, une étude commandée par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain en a répertorié 35 programmes et initiatives mis en œuvre par divers ministères, agences, organismes et institutions financières en appui à la relève et au transfert d'entreprise³⁸. Le graphique suivant en propose une cartographie.

³⁸ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, en collaboration avec Raymond Chabot Grant Thornton, *Le transfert des entreprises à la relève : un enjeu majeur pour l'économie du Québec et la pérennité des PME*, juin 2014, p. 42.



Parmi tous ces organismes, plusieurs administrent des mesures d'aide financière ou aident les entreprises à s'en prévaloir. La stratégie des Gazelles, mise de l'avant par le gouvernement du Parti québécois en 2013, illustre le problème : « Plutôt que de chercher à alléger la lourdeur de la bureaucratie, la politique industrielle offre aux Gazelles un chargé de projet unique dont le but avoué est d'accélérer le traitement des demandes de l'entreprise dans l'appareil gouvernemental³⁹. »

En plus des organismes publics d'aide au développement, des consultants privés aident les entreprises à naviguer dans la mer de mesures et à s'en prévaloir. Le coût de ce service fait partie des « frais de transaction » au sens économique; il est dans l'intérêt à la fois des bénéficiaires et des pourvoyeurs des mesures d'aide de les faire diminuer.

Pour simplifier, on pourrait dire qu'il y a trois catégories d'organismes :

- les organismes de promotion du développement économique (comme Montréal International);
- les organismes de transfert technologique, comme les centres collégiaux de transfert technologique ou les technopoles. Ces dernières ont souvent des mandats additionnels de promotion du développement économique;

³⁹ Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal; Robert Gagné et al., *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, juin 2014, p. 49.

- les organismes d'aide au développement local, comme les CLD québécois et les CEDEC municipaux, deux réseaux qui se recoupent sur les mêmes territoires, ainsi que les organismes axés sur le développement régional, comme les CRE, qui gèrent des fonds d'aide. On pourrait aussi compter les SADC fédéraux.

Les crédits consacrés au financement de ces organismes proviennent généralement des ministères à vocation économique. Autrement dit, l'argent dirigé vers cette « bureaucratie parallèle » est de l'argent destiné au développement qui ne se rend pas directement dans les entreprises pour soutenir leurs projets de croissance.

Il y a d'évidents dédoublements, d'une part, entre le mandat de certains ministères et celui de ces organismes sans but lucratif et, d'autre part, entre ces organismes eux-mêmes. De plus, certaines municipalités veulent s'engager davantage dans le développement économique. Une rationalisation s'impose dans cette « industrie de l'aide aux entreprises et au développement économique ».

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a fait quelques tentatives de regroupement de ces organismes. Ces opérations se sont soldées par des échecs ou ont connu des succès dérisoires. Les invitations au regroupement volontaire furent aussi vouées à l'échec. Il s'est avéré très difficile de dresser la liste des organismes qui devaient cesser leurs opérations ou même de fusionner des organismes très apparentés.

Parmi les participants à la consultation de la FCCQ, il y a consensus à l'idée qu'il y a trop d'organismes dont les missions se recoupent et qu'une rationalisation serait bénéfique.

Position – La FCCQ préconise une rationalisation de l'industrie de l'aide au développement économique qui aboutira à une réduction du nombre d'intervenants. À titre de piste de solution, nous suggérons l'approche suivante.

Dans un premier temps, le gouvernement identifierait dans chaque région l'organisme principal chargé du mandat de promotion du développement économique et de l'entrepreneuriat. (En 2015-2016, son budget serait reconduit avec croissance zéro ou en appliquant le taux de réduction de dépenses de son ministère « parrain ».) Il identifierait selon le même procédé l'organisme régional chargé du transfert technologique. Les CLD seraient recentrés sur leur mission de base : aide au démarrage et au développement des PME. (Le gouvernement leur indiquerait de ne pas dédoubler l'action des chambres de commerce, comme c'est le cas à l'occasion.) Cette opération permettrait de préserver, dans chaque région, un organisme qui assure une complémentarité d'action avec les ministères et les organismes publics.

Dans un deuxième temps, le gouvernement appliquerait à l'ensemble des autres organismes une réduction du soutien gouvernemental de l'ordre de 40 à 50 % dès le prochain exercice financier. Cela devrait permettre le regroupement d'organismes apparentés à l'organisme régional principal. Entre autres, les CLD en région métropolitaine seraient amenés à se regrouper. On assistera inévitablement à la fermeture de plusieurs organismes microscopiques, mais on doit reconnaître que ces derniers

exercer une influence tout à fait marginale sur le développement économique régional. Cette approche laisse place à une certaine flexibilité pour tenir compte des spécificités dans certaines régions.

La FCCQ, ainsi que ses chambres de commerce membres, est prête à s'associer à cette démarche.

4.3.2 Perception des taxes et impôts

4.3.2.1 ARC et RQ

Le Québec est la seule province qui perçoit elle-même l'impôt sur le revenu des particuliers et sa taxe à la consommation. Dans les autres provinces, l'ARC est mandataire des gouvernements provinciaux pour la perception de l'IRP. Revenu Québec perçoit la TPS pour l'ARC depuis 1992. Dans toutes les autres provinces, l'ARC perçoit la TVH au nom des provinces. Quant aux sociétés, le Québec est avec l'Alberta la seule province à percevoir l'IRS. En Ontario, l'ARC perçoit l'IRS pour le gouvernement de l'Ontario depuis 2009.

Le dédoublement des administrations fiscales engendre de coûts supplémentaires à la fois du côté de l'administration fiscale (perception des retenues à la source, traitement des déclarations, vérifications et appels) et du côté des contribuables (remise des retenues à la source, collecte des données et production des déclarations, échanges à l'occasion de vérifications). Si le coût de la conformité fiscale au Québec, en pourcentage du PIB, équivalait à la moyenne canadienne (0,82 %), les contribuables du Québec auraient économisé environ 500 M\$ en 2007.

Position - Il faut tendre à réduire le coût de l'administration fiscale pour les gouvernements et celui de la conformité fiscale pour les contribuables (sociétés et particuliers). Moyens :

- un formulaire de déclaration unique et un traitement centralisé;
- un guichet unique (centre de contact client) pour les remises et les interactions avec les contribuables;
- un processus de vérification unique afin d'éviter le dédoublement des contrôles et l'alourdissement du processus judiciaire quand des cotisations fédérale et provinciale s'appliquant au même enjeu doivent être plaidées devant des tribunaux différents.

4.3.2.2 Perception conjointe des taxes foncières (scolaire et municipale)

Dans certaines régions, le territoire de la commission scolaire englobe ceux de plusieurs municipalités. Par contre, les villes de Québec et de Montréal englobent le territoire d'au moins deux commissions scolaires chacune. Déjà, les commissions scolaires utilisent le rôle d'évaluation des municipalités afin d'établir le compte de taxes scolaires. Il y aurait des économies à réaliser en confiant la perception des deux taxes foncières (scolaire et municipale) aux municipalités. Ces économies seraient rehaussées si les municipalités et les commissions scolaires coordonnaient leur calendrier d'émission des factures.

4.3.3 Autres secteurs

La FCCQ a pris bonne note des initiatives du gouvernement dans le réseau de la santé, et les appuie. Des rationalisations administratives telles que celles discutées ici sont possible dans plusieurs secteurs.

Commissions scolaires - Selon les indicateurs de gestion des commissions scolaires, le coût moyen par élève, au Québec, uniquement pour les activités administratives, s'établissait à 515 \$ en 2011-2012. Toutefois, d'une commission scolaire à l'autre, ce montant varie de 375 \$ à 2 048 \$. Les coûts d'administration par élève sont beaucoup plus élevés pour les petites commissions scolaires de moins de 5 000 élèves (moyenne de 970 \$) et pour celles de 5 000 à 10 000 élèves (moyenne de 622 \$). Pour réaliser des économies sur le volet administratif, la FCCQ recommande que gouvernement amorce une nouvelle ronde de fusions parmi les commissions scolaires.

- Les petites commissions scolaires de moins de 10 000 élèves seraient fusionnées avec leurs voisines plus grandes quand cela laisse entrevoir des économies sur certaines fonctions, tout en tenant compte de la situation particulière de certaines commissions scolaires situées en milieu éloigné ou isolé.
- Sur les territoires de Montréal et de Québec, on retrouve plus d'une commission scolaire de taille moyenne ou grande. En ville aussi, il y a lieu de considérer la fusion de celles-ci afin de réaliser des synergies.
- Pour l'ensemble des commissions scolaires, il y a lieu de pousser plus loin le recours au concept de services partagés, pour certaines fonctions. Par exemple, nous proposons, dans la section précédente, une manière de réduire considérablement les dépenses administratives associées à la perception de la taxe scolaire.

Musées - Dans le secteur muséal, le Groupe de travail sur l'avenir du réseau muséal (GTAM) a formulé plusieurs recommandations appelant les musées à partager leurs services et leur expertise. S'il invite le gouvernement à mieux soutenir les musées, le GTAM appelle aussi ceux-ci à « mieux s'organiser, à être davantage complémentaires, à partager les ressources, voire dans certains cas à fusionner », indique M. Corbo. Car outre le financement, « il y a aussi des problèmes de définition de mission et de politique de collection⁴⁰. » Plus particulièrement, le GTAM a proposé de :

- désigner des établissements muséaux qui assumeront le rôle de musée-ressource régional en offrant des services muséologiques aux établissements de leur région;
- renforcer des établissements muséaux par des mises en commun de services, des intégrations ou des fusions d'établissements.⁴¹

4.4 Rationaliser les structures de gouvernance

Le Québec s'est donné de multiples structures de gouvernance, au niveau territorial et sectoriel. La réforme de l'État devrait aussi considérer l'ensemble des structures mises en place avec, pour objectif, la cohérence et l'efficience.

Transport en commun - Dans toutes les agglomérations urbaines du Québec, tous les élus s'entendent pour réclamer du gouvernement davantage de ressources afin d'améliorer l'offre de transport collectif. Mais quand vient le temps de décider quels projets mettre de l'avant et de déterminer un ordre de priorité, l'unanimité s'estompe; chacun a ses perspectives et ses priorités. Afin d'assurer une saine

⁴⁰ *Le Devoir*, 6 novembre 2013.

⁴¹ Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du réseau muséal, p. 2, octobre 2013.

gouvernance des transports dans la région métropolitaine de Montréal, la FCCQ réitère la recommandation qu'elle avait émise en 2012 au ministre des Transports dans le but de confier à un seul organisme le mandat de planifier les grands investissements dans les infrastructures de transport⁴². Cet organisme aurait un mandat de planification et de choix des investissements. L'exploitation de certaines infrastructures, notamment les réseaux de transport en commun, serait confiée aux organismes déjà en place, en s'assurant cependant qu'ils conviennent avec l'organisme de planification d'une tarification qui soit la plus harmonisée possible sur le territoire métropolitain.

5 Réforme de l'État : distinguer l'essentiel du souhaitable

5.1 Introduction

Dans la section précédente, nous avons proposé quelques axes pour trouver des moyens d'être plus efficaces dans la production et la prestation des services publics par le gouvernement, ses réseaux et ses institutions. Celle-ci se veut le complément de la précédente.

Gouverner, c'est choisir et choisir, c'est renoncer – Tel que déjà mentionné, les dépenses publiques au Québec sont significativement supérieures, sur une base comparable, à celles de l'Ontario et d'autres provinces. En plus des réformes pour gagner en efficacité, les Québécois devront se résoudre à distinguer, dans l'ensemble des services financés par les taxes, les impôts et les cotisations sociales, ce qui est essentiel de ce qui est certes souhaitable, mais néanmoins moins important, voire accessoire. À défaut de distinguer ce qui est essentiel de ce qui est simplement avantageux, il faut s'attendre à plus de coupes paramétriques (ex. : 20 % de tous les crédits d'impôt). Or, l'approche paramétrique aboutit à du saupoudrage et à de l'inefficacité. Il existe deux façons de distinguer ce qui est essentiel de ce qui est simplement souhaitable : 1) élaguer les programmes jugés les moins importantes; et 2) rogner sur le niveau de générosité de certains programmes tout en conservant l'essentiel de leurs retombées.

Cran d'arrêt - Pour lutter contre la sédimentation des programmes, la FCCQ appuie l'idée que tout nouveau programme doit être compensé par l'annulation de un ou plusieurs programmes existants d'un coût au moins équivalent.

Échapper au syndrome « pas dans ma cour » - Il y a consensus voulant que le gouvernement doit se concentrer sur ses missions essentielles et renoncer à offrir des services certes appréciés ou souhaitables, mais pas essentiels pour autant. Voilà un principe assez facile à énoncer. Plus difficile par contre est de pointer les services non essentiels, car, inévitablement, on heurtera les intérêts des uns et des autres. La clé pour échapper au syndrome du « pas dans ma cour » consiste à mettre à contribution l'ensemble des parties prenantes de manière relativement équilibrée : les réseaux de la santé et de l'éducation, le milieu culturel, le secteur agricole et bien sûr celui des entreprises, entres autres. Ainsi, aucune clientèle, aucune partie prenante ne pourra se sentir exemptée de la corvée que constitue le retour à l'équilibre budgétaire.

⁴² FCCQ, « Le financement du transport par route et des modes de transport en commun », Mémoire présenté au ministre des Transports, des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, juin 2013.

Élargir la portée de l'examen - Une façon d'atténuer l'intensité des réductions de dépenses est d'élargir l'assiette sur laquelle ces réductions doivent porter. Nous comprenons que l'assiette équivaut actuellement aux dépenses de programmes. Or, une partie significative des dépenses publiques provient des régimes sociaux financés par des cotisations sociales, notamment le RRQ, la CSST et le RQAP. Toutes les institutions publiques, tous les programmes sont, à la fin, financés par les mêmes contribuables (sociétés, particuliers et consommateurs). Si on allège le fardeau fiscal découlant des cotisations sociales, cela crée dès lors de l'espace du côté des trois régimes d'imposition. La FCCQ recommande donc d'élargir la portée de l'exercice de révision des programmes pour inclure les programmes sociaux financés par des cotisations sociales, notamment les programmes financés par le RRQ, la CSST et le RQAP.

5.2 Régime de rentes du Québec

Éléments d'analyse - La dernière analyse actuarielle du RRQ prévoit un nouveau déficit actuariel et annonce une nouvelle augmentation du taux de cotisation. Avant de considérer une nouvelle hausse, il y a lieu de distinguer dans la couverture RRQ ce qui est essentiel de ce qui est simplement souhaitable.

Parmi les transferts par le RRQ, on retrouve la prestation de décès, d'un maximum de 2 500 \$. Cette prestation équivaut à une forme d'assurance vie. Or, selon l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, 80 % des Québécois, y compris les enfants, sont déjà couverts par une police d'assurance vie, dont la valeur de la police dépasse largement les 2 500 \$⁴³. Si l'on enlève les jeunes, c'est presque tous les adultes qui sont assurés sur la vie. Ce volet du RRQ représente un débours d'environ 80 millions par année.

Position - La FCCQ recommande d'examiner la pertinence de supprimer la prestation de décès à la RRQ. Pour les individus qui n'ont pas d'assurance vie privée, le gouvernement pourrait offrir par un autre véhicule une aide pour un service funéraire de base pour les personnes à faible revenu, selon une approche non universelle, comme c'est déjà le cas à l'aide sociale.

5.3 Santé et sécurité du travail

Éléments d'analyse – Deux volets de la couverture CSST mériteraient d'être réexaminés : le retrait préventif et la surindemnisation.

Créé en 1981, le programme « Pour une maternité sans danger » (retrait préventif) reste unique au Québec. Jusqu'en 2010, il n'y avait rien de comparable au Canada ni ailleurs dans le monde occidental. En 2010, le budget de ce programme était de l'ordre de plus de 200 M\$. Malgré cette dépense importante, les statistiques n'affichent malheureusement aucune amélioration significative de l'issue des grossesses, en comparaison avec les autres provinces. De plus, après 30 ans d'existence de ce programme, aucune étude d'impact n'a été réalisée.

⁴³ À la fin de 2008, environ 6,1 millions de résidents du Québec possédaient pour plus de 700 milliards de dollars d'assurance vie. Le montant d'assurance moyen par assuré était de 117 000 \$ à la fin de 2008. Plus de la moitié de l'assurance vie en vigueur au Québec, soit 413,8 milliards de dollars, correspondait à des contrats individuels et le reste à des contrats collectifs. Source : Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, *Faits et statistiques sur les assurances de personnes au Québec*, 2008.

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, qui est un régime d'assurance, contient certains aspects qui lui donnent un caractère social allant souvent au-delà des principes d'assurance. Elle ne devrait cependant pas viser à accorder aux bénéficiaires des revenus supérieurs à ceux qu'ils auraient gagnés s'ils étaient restés au travail. Plusieurs exemples de surindemnisation sont bien documentés tels que le calcul de la base salariale pour un employé à temps partiel ou saisonnier, ou encore la personne qui reçoit une rente de retraite et qui bénéficie d'une IRR. Chaque province possède son régime propre d'indemnisation. Par contre, on retrouve des mesures visant à limiter de façon plus ou moins importante de tels cumuls et, par conséquent, exercer un certain contrôle sur les coûts du régime.

Position - En 2010, la FCCQ et le CPQ ont soumis au ministre du Travail une série de recommandations pour resserrer l'administration de la CSST et d'en diminuer le coût, notamment en ce qui concerne le programme de retrait préventif (Maternité sans danger) et la surindemnisation⁴⁴. Nous réitérons les recommandations contenues dans ce mémoire et invitons la commission Robillard à en prendre connaissance. La mise en œuvre des recommandations relatives au retrait préventif permettrait d'en réduire le coût de moitié, de l'ordre de 100 M\$.

5.4 Régime québécois d'assurance parentale

Dans le cadre de sa politique familiale, le gouvernement a paramétré le RQAP de manière à ce qu'il soit plus généreux que le programme semblable dans les autres provinces, notamment en ce qui a trait au taux de remplacement du revenu, au seuil, et à la prestation réservée aux pères. Le programme est certes apprécié, mais il faut aussi en reconnaître le coût. En raison de ses modalités de couverture plus généreuses, le coût du RQAP en 2012 était d'environ 800 M\$ plus élevé qu'il aurait été selon les paramètres du programme fédéral qu'il a remplacé⁴⁵. Le taux de cotisation au RQAP a dû être augmenté à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie pour résorber le déficit du régime.

Il est vrai que le taux de natalité a augmenté au Québec depuis l'implantation du RQAP, mais il avait commencé à remonter avant. De plus, le taux de natalité dans plusieurs autres provinces, qui n'ont pas un régime aussi généreux que celui du Québec, remonte lui aussi en parallèle à celui du Québec.

Position - La FCCQ partage les objectifs principaux poursuivis par la politique familiale du Québec. Cela dit, il y a tout de même lieu d'en diminuer le coût en raison de : 1) ses résultats non concluants à la fois au niveau du taux de natalité et du taux de participation des femmes; et 2) la charge fiscale qu'il représente pour les employeurs et les travailleurs. Dès lors, il y a lieu de réexaminer les paramètres du RQAP en vue d'en faire diminuer le coût. Par exemple, l'idée de réduire la durée du congé ne devrait pas être écartée; pas plus que celle de réduire le taux de remplacement du revenu.

⁴⁴ Conseil du patronat du Québec et Fédération des chambres de commerce du Québec, « Mémoire du comité patronal consultatif soumis au groupe de travail chargé de faire des recommandations du conseil d'administration de la CSST sur le régime québécois de santé et sécurité au travail », octobre 2010.

⁴⁵ Selon des données transmises à la Commission d'examen de l'assurance-emploi par la présidente-directrice générale du Conseil de gestion de l'assurance parentale en avril 2013.

6 Autres facteurs pour favoriser la croissance de l'économie

L'assainissement des finances publiques et une fiscalité axée sur la création de richesse sont des déterminants essentiels à l'instauration d'un climat propice à l'investissement. Mais au-delà de ces volets, il nous paraît important que le gouvernement porte une attention particulière au mode d'accueil des investisseurs, particulièrement au processus d'approbation des projets économiques.

Le processus de traitement des projets de développement économique

Les investisseurs veulent de la prévisibilité et des processus clairs menant à l'approbation des projets. La réglementation québécoise, à plusieurs paliers et composantes, alourdit considérablement le processus d'approbation des projets. Les délais sont beaucoup plus longs chez nous que dans les juridictions concurrentes.

Les investisseurs sérieux savent pertinemment que, dans une société développée, les projets économiques ne peuvent pas se réaliser de nos jours en négligeant les aspects environnementaux. Ils sont prêts à se soumettre à des règles rigoureuses, à des standards élevés en matière de protection de l'environnement. Mais ils insistent pour connaître les règles du jeu. Préparer un projet industriel représente un investissement important pour une entreprise. Cette dernière doit être en mesure d'évaluer au départ, avec un niveau de risque acceptable, les possibilités que son projet sera autorisé au terme du processus exigé par les gouvernements.

Un gouvernement qui souhaite des investissements créateurs de richesse et d'emploi doit avoir le souci de la clarté et de l'efficacité dans l'application des procédures conduisant à l'autorisation des projets. On peut faire vite et bien — c'est d'ailleurs l'attitude qu'adopte la majorité des États modernes.

La gestion du « pas dans ma cour »

L'opposition aux projets de développement atteint des proportions alarmantes. Certains citoyens interviennent auprès des conseils municipaux pour s'opposer à l'implantation d'une garderie dans leur quartier parce que ça trouble leur quiétude. Imaginons leur position à l'égard d'un projet industriel. On ne fait pas de développement sans déranger quelque peu.

Les municipalités ont des pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme que personne ne conteste. Mais elles sont particulièrement mal placées pour gérer l'« acceptabilité sociale ». L'intérêt d'un projet économique dépasse les intérêts locaux.

On le voit avec les hydrocarbures : les Madelinots sont très majoritairement opposés à l'exploration pétrolière; certaines municipalités de la Gaspésie et des Îles ont adopté des règlements carrément hostiles à l'exploration (ultra vires au demeurant). Ces gestes sont arbitraires, posés sans préavis, ne reposent sur aucune expertise crédible et sont dévastateurs pour les investisseurs.

Au moment où le gouvernement s'apprête à accroître l'autonomie des municipalités, il faut prendre garde de ne pas leur accorder l'équivalent d'un droit de vie ou de mort sur les projets de développement économique. Le gouvernement doit conserver un certain droit d'arbitrage. La FCCQ salue d'ailleurs les balises posées récemment par le ministre du Développement durable et de

l'Environnement pour encadrer l'exploration pétrolière. C'est un exemple de partage des responsabilités entre les municipalités et le gouvernement qu'il faut appliquer à d'autres secteurs de l'économie.

Cela étant dit, la FCCQ insiste beaucoup auprès des promoteurs sur la nécessité d'engager tôt un dialogue avec les collectivités et les populations locales.

Le besoin d'un éclairage économique neutre

Il y a une disproportion, dans le débat public, quant au nombre de voix qui s'expriment respectivement en faveur et contre un projet de développement économique de même qu'au traitement médiatique qui leur est accordé.

Les enjeux économiques sont systématiquement sous-représentés. Cela s'explique du fait que généralement le point de vue économique est exprimé par le promoteur du projet, ce qui lui enlève son objectivité et le rend même suspect aux yeux de plusieurs.

La FCCQ a longtemps plaidé en faveur de la création d'une « petite » agence de développement économique. Dans le contexte actuel, il paraîtrait contre-indiqué de mettre sur pied un nouvel organisme. Mais il demeure essentiel, pour équilibrer le débat public, de documenter et d'élucider les aspects économiques de certains grands projets de développement ou d'activités de production qui font l'objet d'importants débats publics.

Il faudrait que la population ait accès à des analyses objectives, neutres, factuelles sur :

- les retombées d'un projet ou d'une activité importante de production, notamment en termes d'emplois de qualité, de diversification économique d'une région, de développement de marchés, d'avancées technologiques, de sous-traitance, de rentrées fiscales et de revenus d'impôts locaux et régionaux;
- les coûts directs pour le gouvernement associés à la réalisation du projet économique : avantages fiscaux et autres consentis au promoteur, aménagement d'infrastructures liées directement au projet, coût réel d'éventuel avantages énergétiques, etc.;
- l'ordre de grandeur des pertes résultant du renoncement au projet, de la cessation de l'activité de production ou du refus d'accorder l'expansion projetée de l'activité de production.

Sans créer une agence, le gouvernement devrait s'assurer de rassembler les expertises crédibles capables de fournir ces informations pertinentes, du moins pour les grands projets économiques. La population (et le gouvernement lui-même) serait mieux à même d'apprécier l'importance des investissements envisagés.

