

Budget 2016-2017

Avis de l'Association des économistes québécois au ministre des Finances du Québec

Remarques préliminaires

L'Association des économistes québécois est une association professionnelle à but non lucratif fondée il y a plus de 40 ans. Par ses activités et son congrès annuel, l'Association contribue à la formation continue de ses membres et à la diffusion du savoir économique auprès du public. L'Association se donne aussi comme objectif d'intervenir de façon impartiale sur les enjeux économiques qui confrontent la société québécoise. C'est dans le cadre de cette mission que l'Association dépose le présent avis en vue de la préparation du budget 2016-2017.

Cet avis a été préparé grâce à la contribution du Comité des politiques publiques de l'Association. Le comité est constitué d'une quinzaine d'économistes ayant des compétences et des cheminements de carrière variés touchant divers domaines d'expertise dans les milieux universitaires, privés et gouvernementaux.

Sauf exceptions, le texte est en français rectifié.

Le contexte

La préparation du budget 2016-2017 se fait alors que les prévisions de croissance ont été révisées à la baisse par la plupart des spécialistes, qu'une bonne partie des ménages ont un niveau d'endettement élevé, que le revenu disponible des Québécois est le plus bas au Canada et que la demande pour les ressources naturelles tarde à reprendre de la vigueur. Ajoutons encore les niveaux décevants des exportations, de la productivité, de la création d'entreprises et des investissements privés non résidentiels.

À ces motifs immédiats de préoccupation il faut ajouter que le Québec doit relever des défis importants à moyen terme:

- la diminution absolue de la population en âge de travailler (15 à 64 ans) et les effets pouvant en résulter sur les recettes fiscales du gouvernement;
- la mise en œuvre éventuelle des accords de libre-échange avec l'Union européenne et avec certains pays du Pacifique;

- la baisse prévisible des transferts de péréquation du fait de l'affaissement des revenus issus de l'exploitation des hydrocarbures.

Enfin, comme toutes les autres économies, celle du Québec doit composer avec :

- l'incertitude quant à la reprise en Europe et dans les pays émergents;
- les bouleversements provoqués par le commerce en ligne et l'économie de partage dans plusieurs secteurs d'activité;
- la concurrence internationale qui met sous pression des secteurs et des entreprises stratégiques même dans des secteurs où nous avons bien performé durant la dernière décennie;
- les inégalités de revenus et de richesse et leurs effets dépressifs sur la demande de biens et services.

En contrepartie de ces facteurs d'inquiétude, une croissance économique un peu plus soutenue de la part de l'économie américaine combinée au taux de change relativement faible du dollar canadien permet d'espérer une reprise prochaine des exportations québécoises de même qu'un meilleur équilibre des flux touristiques. De même, la mise en œuvre progressive du programme d'infrastructures de 125 milliards \$ du gouvernement fédéral (dont l'ajout de 17 milliards \$ d'ici 4 ans) pourra apporter un stimulant fort opportun à plusieurs industries en plus d'améliorer la capacité et l'efficacité des économies québécoise et canadienne.

Il y a lieu de se réjouir également de ce que les finances publiques soient sur le point de revenir à l'équilibre après plusieurs années passées à devoir réparer en urgence des infrastructures délabrées et à pallier le choc de la crise financière de 2008 et ce, au prix de restrictions budgétaires durement ressenties par divers groupes.

Les surplus attendus permettent au gouvernement de retrouver une certaine marge de manœuvre pour le cadre budgétaire des cinq prochaines années. Moins astreint par des impératifs de court terme, il peut en profiter pour élaborer le prochain budget en adoptant des mesures qui permettront à l'économie du Québec de mieux affronter les défis qui l'attendent au cours des prochaines années. C'est principalement sur cet horizon de moyen terme qu'est basé le présent avis.

Nous croyons aussi que, pour produire les résultats positifs attendus sur l'économie, le prochain plan budgétaire doit reposer sur une vision large des enjeux auxquels sont confrontées la société et l'économie québécoises. Ainsi, nous croyons que le budget sera favorable à la reprise à court terme et à la croissance à moyen terme de l'économie du Québec dans la mesure où il s'intéressera aux conditions de la demande tout autant qu'à celle de l'offre.

Nous reviendrons plus loin sur les choses à faire pour stimuler à moyen terme l'offre de produits et de services concurrentiels par les entreprises québécoises. Signalons déjà, comme nous l'avons fait dans des avis antérieurs, que le gouvernement doit également se soucier d'apporter un soutien à la demande pour ces produits et ces services. À cet

effet, des efforts doivent être mis en œuvre pour la participation des immigrants, des femmes et des travailleurs de 55 ans et plus. Le maintien ou l'accroissement du pouvoir d'achat de tous les citoyens apparaît en effet nécessaire pour assurer la croissance des divers secteurs de l'économie qui dépendent de la consommation ou de l'achat de biens durables. Le souci de soutenir la demande doit aussi se traduire par une grande attention portée aux conséquences sociales des coupures visant certains programmes, notamment lorsqu'elles touchent des groupes aussi démunis et vulnérables que le sont les assistés sociaux, les handicapés, les toxicomanes, les familles monoparentales, etc. À moyen terme, les personnes touchées peuvent se retrouver à la rue et nécessiter encore plus de soutien qu'auparavant.

L'attention à la demande exige également de viser une distribution plus égalitaire des revenus et de la richesse. Certes, la situation à cet égard est meilleure au Québec que dans le reste du Canada et qu'aux États-Unis mais cela ne doit donner prétexte à aucun relâchement. Au contraire, il faut continuer de viser à atteindre un partage plus inclusif de la croissance. Pour l'Association, c'est un enjeu prioritaire et, d'ailleurs, elle en a fait le thème central de son congrès des 18 et 19 mai prochains. Pour les mêmes raisons, l'Association portera aussi une grande attention à la réflexion amorcée par le gouvernement touchant la mise sur pied éventuelle d'un revenu minimum garanti et, le cas échéant, elle fera connaître son opinion sur le sujet.

Le régime fiscal

Un des gestes à poser pour préparer adéquatement le moyen terme est de procéder à des ajustements au régime fiscal. D'abord, la réduction du fardeau fiscal de la classe moyenne serait de nature à apporter le soutien à la demande dont nous venons de souligner la nécessité. D'autres modifications à la fiscalité sont également souhaitables.

L'Association a déjà fait part de certaines suggestions à cet égard dans le cadre des consultations effectuées par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (CEFQ). Nous réitérons ici les propositions qui nous paraissent particulièrement susceptibles d'augmenter l'équité et l'efficacité du régime fiscal tout en stimulant la croissance économique.

Simplifier

Au fil des années, le régime québécois d'imposition du revenu est devenu d'une complexité excessive et probablement contreproductive. Les multiples exemptions, déductions, crédits et remboursements rendent difficile la compréhension des effets nets de la fiscalité sur les différentes catégories de citoyens, d'entreprises ou de secteurs, de même que sur la compétitivité de l'économie et sur l'incitation à travailler, à investir, à innover et à exporter.

Idéalement, le contribuable devrait être en mesure de remplir lui-même sa déclaration de revenus puisque celle-ci lui fournit une expérience directe de l'architecture et des principales composantes du régime fiscal. Le citoyen doit aussi pouvoir apprécier

comment le régime fiscal avantage ou pénalise les différentes parties prenantes du contrat social: familles, célibataires, étudiants, pauvres, bien nantis, retraités, etc. Il y a là un enjeu de bonne gouvernance démocratique. Pour ces raisons et comme elle l'a fait auprès de la CEFQ, l'Association plaide pour une simplification du régime fiscal qui permette à chaque contribuable de remplir aisément sa déclaration de revenus.

Rééquilibrer

Les prélèvements fiscaux effectués par les gouvernements fédéral et québécois et par les administrations locales représentent environ 37% du PIB du Québec. Ce niveau dépasse largement le fardeau fiscal global imposé aux Ontariens et encore davantage celui des citoyens des États-Unis. Bien que ce fardeau additionnel découle en partie d'une offre plus grande de services gouvernementaux et malgré qu'il n'existe aucun critère objectif permettant de déterminer *a priori* quel est le seuil à partir duquel le fardeau fiscal global peut nuire à la prospérité d'une société, l'Association estime que la prudence la plus élémentaire devrait inciter le gouvernement à ne pas gonfler davantage ce fardeau global.

La CEFQ a recommandé de renoncer en partie aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu des individus et des entreprises, de ne pas réinstaurer la taxation du capital productif et de compter davantage sur les taxes à la consommation, sur la tarification des services et sur l'abolition de certaines dépenses fiscales. L'Association souscrit d'autant plus à ces recommandations que les travaux de la Commission ont mis en lumière qu'un tel réaménagement des revenus fiscaux pourrait se traduire par une croissance économique accrue.

Nous croyons que la compensation des pertes de revenus découlant de l'impôt pourrait aussi se faire en imposant davantage le patrimoine des individus. La CEFQ évoque à cet égard une révision à la hausse de l'imposition des gains en capital. Nous croyons que le gouvernement doit examiner attentivement cette option ainsi que toute autre mesure pouvant contribuer à réduire les inégalités de richesse qui constituent, de l'avis d'un nombre croissant d'experts, une menace pour la vitalité et la croissance de l'économie des pays développés.

Enfin, les baisses du rendement de l'impôt pourraient aussi être compensées en partie par un resserrement des crédits fiscaux. Tout en reconnaissant qu'une attention spéciale doit être accordée aux industries québécoises qui font face à une concurrence étrangère fortement soutenue par les pouvoirs publics, l'Association penche pour l'abolition des crédits et des aides financières qui ne sont pas rattachés directement à des investissements concrets ou à des perspectives de retombées économiques élevées.

Inciter

Nous croyons que le gouvernement pourrait aussi procéder à certains réaménagements entre ses diverses sources de revenus fiscaux pour encourager les comportements souhaités par les citoyens et par les entreprises. En effet, non seulement la fiscalité peut-elle inciter les citoyens et les entreprises à poser des gestes qui correspondent à

des objectifs de la société québécoise et du gouvernement, mais elle peut aussi diminuer à moyen terme la croissance des dépenses publiques dans certains domaines tels que la santé ou les réseaux de transport.

Ainsi, tout comme dans notre avis pré budgétaire de l'an dernier, nous croyons que le niveau actuel des prix pétroliers représente une occasion exceptionnelle pour l'instauration d'une taxe sur le carbone. Le gouvernement pourrait ainsi profiter de revenus accrus sans que les prix de détail de l'essence et du gaz ne dépassent le niveau qu'ils avaient avant la chute du prix des hydrocarbures.

Conformément aux principes de l'écofiscalité, une telle taxe permettrait une poursuite plus efficace des objectifs gouvernementaux visant la réduction des émissions de gaz à effets de serre à l'origine des changements climatiques. Sans avoir les inconvénients liés à la gestion du Fonds vert ni les effets incertains de la bourse du carbone sur la compétitivité des entreprises, la taxation directe du carbone a l'avantage d'envoyer un signal clair aux consommateurs. Elle permettrait aussi d'inciter les citoyens à utiliser davantage le transport en commun et atténuerait par le fait même les coûts résultant de la congestion routière. Dans le même esprit, le gouvernement pourrait aussi hausser les taxes sur les grosses cylindrées et sur le poids des autos.

Le caractère incitatif de la fiscalité pourrait aussi être mis à profit en taxant le sucre et le sel afin de contrer l'incidence des nombreuses pathologies découlant de leur usage excessif dans les secteurs de la transformation alimentaire et de la restauration. Outre l'amélioration à moyen terme de la santé des Québécois, des économies en résulteraient en marge du principal poste de dépenses du gouvernement. Pour ces raisons, nous invitons le gouvernement à examiner la faisabilité d'une telle mesure et sa rentabilité tant sous l'angle budgétaire que sous celui de la santé publique.

D'entrée du jeu, nous avons recommandé que le fardeau fiscal global des Québécois ne soit pas accru. Aussi, tant le rééquilibrage entre les divers modes de taxation que l'utilisation de la fiscalité à des fins incitatives doivent respecter cette contrainte. Les nouvelles ponctions fiscales doivent être compensées par des allègements ailleurs. Il s'agit pour nous de procéder aux réaménagements fiscaux les plus propices à stimuler la croissance économique et à augmenter le bien-être des Québécois.

Les priorités

Le capital humain

Le gouvernement a signalé dernièrement qu'il entend désormais accorder un haut degré de priorité à l'éducation. L'Association comprend qu'une telle orientation se traduira de façon concrète dans le prochain budget et elle s'en réjouit. Pour produire un maximum d'effets positifs à moyen terme sur la productivité, sur l'innovation et sur la capacité d'adaptation aux besoins futurs de l'économie, ce réinvestissement dans l'éducation doit se faire à tous les niveaux d'enseignement, depuis les services de garde jusqu'à l'université.

À cet égard, nous nous interrogeons sur l'opportunité des coupures imposées au programme des centres de la petite enfance. Lors de notre congrès de 2010, le prix Nobel James Heckman a bien montré que plus les services éducatifs arrivaient tôt dans la vie d'un enfant plus ils pouvaient avoir des effets positifs pour lui et pour la société dans le futur. Les mauvais départs dans la vie peuvent entraîner par la suite des coûts et des manques à gagner très élevés du fait du décrochage, de pertes de productivité, de sous qualification et de problèmes sociaux de diverses natures. Plutôt que de le restreindre, il faut accentuer le soutien aux garderies éducatives et aux maternelles, plus particulièrement pour les enfants des milieux défavorisés.

Nous croyons aussi qu'il faut relever les normes d'apprentissage à tous les niveaux du système d'éducation et rehausser les critères d'admission au collège et à l'université. Il faut que les diplômes correspondent à une compétence réelle des gradués à défaut de quoi la main-d'œuvre pourra difficilement relever le défi de la concurrence mondiale.

Nous sommes aussi sensibles au fait que des enquêtes récentes ont montré que l'incidence du chômage était nettement plus élevée chez les personnes qui n'avaient pas les compétences de base en mathématique, en lecture et en écriture. Il faut accroître le soutien aux enfants en difficulté au primaire et au secondaire et fixer des objectifs élevés en matière d'alphabetisation. De même, il faut renoncer aux coupures dans les programmes visant la persévérance scolaire. En ces matières, toute économie à court terme risque de s'avérer très coûteuse à moyen terme. Le budget dévolu à l'éducation doit être vu comme un investissement plutôt que comme une dépense.

La presse a rapporté que le gouvernement songeait à imposer de nouvelles coupes budgétaires aux universités et que, en guise de compensation partielle, celles-ci pourraient augmenter les frais d'inscription chargés aux étudiants étrangers. Cette approche place les universités dans une position difficile car toute augmentation des frais d'inscription risque de détourner un bon nombre des étudiants internationaux vers d'autres universités en dehors du Québec. Cela serait malheureux étant donné les bénéfices que ces étudiants apportent à l'économie et la société québécoises.

L'accueil d'étudiants internationaux équivaut à une exportation de services. De fait, non seulement contribuent-ils par leur présence à la rentabilité des infrastructures universitaires mais les dépenses qu'ils effectuent durant leur séjour génèrent de l'activité économique et des rentrées fiscales. Le congrès 2014 de l'Association a aussi mis en lumière que l'accueil d'étudiants étrangers constitue un moyen privilégié pour le développement de réseaux internationaux qui pourront profiter aux exportateurs québécois. Par ailleurs, les étudiants internationaux qui décideront de rester au Québec à la fin de leurs études auront pu s'acclimater à la société québécoise durant leur séjour préalable à l'université. De plus, ils ne seront pas aux prises avec les difficultés de reconnaissance des diplômes étrangers qui empêchent trop souvent des immigrants d'exercer leur profession au Québec.

L'ouverture aux étudiants étrangers ne suffira sans doute pas à corriger le fait que les immigrants sont davantage victimes du chômage malgré qu'ils aient en moyenne une scolarité supérieure à celle des Québécois. Il s'agit d'un gaspillage inacceptable de ressources humaines et le gouvernement devrait travailler à trouver des solutions de concert avec les corporations professionnelles et les associations patronales.

Le capital matériel

Le congrès 2014 de l'Association a aussi fait ressortir le rôle stratégique des gouvernements pour le développement et l'entretien des infrastructures matérielles nécessaires à l'efficacité et à la compétitivité de l'économie. Il s'agit notamment des infrastructures de transport qui permettent l'approvisionnement des usines en matières premières et en fournitures, et l'acheminement des produits vers les marchés auxquels ils sont destinés. Or, les problèmes qui affligent le système québécois de transport sont nombreux, notamment à Montréal: accès à l'aéroport Trudeau, équipements portuaires, connexions intermodales, circulation inter rives, transport collectif, etc. Il est urgent que le gouvernement y apporte des remèdes de concert avec les administrations fédérale et municipales. À ce sujet, le gouvernement doit profiter des conditions favorables créées par les bas taux d'intérêts et par le programme sur les infrastructures du gouvernement fédéral. Les besoins en matière d'infrastructures ne se limitent pas au transport. Des établissements scolaires et hospitaliers ont également un besoin urgent de rénovation.

L'Association est bien consciente que les programmes d'infrastructures se financent par l'endettement. Nous croyons cependant qu'il faut éviter toute fixation sur le niveau de la dette. L'endettement pour le financement d'infrastructures essentielles au bien-être de la population et à la productivité de l'économie nous apparaît tout à fait justifié. Les générations futures en profiteront et leur contribution au service de la dette constituera leur paiement pour les services reçus. Cependant, le gouvernement doit planifier soigneusement ses interventions pour s'assurer que les bénéfices dépassent les coûts et il doit rembourser les nouvelles dettes à l'intérieur de la durée de vie utile des projets en cause.

La préparation de l'avenir

L'Association estime que l'action du gouvernement en matière budgétaire, financière et économique sera d'autant plus efficace si elle se fait à partir d'une vision stratégique des occasions favorables et des menaces auxquelles les agents économiques québécois seront confrontés dans les prochaines années du fait des changements technologiques, du déplacement des pôles de croissance, de l'évolution démographique, des exigences du développement durable, etc.

Tout laisse présager que tant les changements internes que les chocs extérieurs feront en sorte que l'économie québécoise devra être différente dans 10 ans de ce qu'elle est

présentement. Aussi, il serait impératif qu'une réflexion approfondie se fasse sur la capacité des politiques et des programmes actuels de bien préparer les virages et les ajustements qui seront nécessaires.

La préparation de l'avenir devrait commencer dans les meilleurs délais par l'élaboration d'une stratégie de développement économique faisant appel à l'ensemble des moyens d'action à la disposition du gouvernement : fiscalité, tarification, aide financière et technique, réglementation, infrastructures, ressources humaines, recherche, coopération intergouvernementale, etc.

La stratégie devrait préciser comment le gouvernement compte utiliser ces divers moyens pour aider à développer l'entrepreneuriat, stimuler l'innovation, rehausser la productivité, accroître les exportations, susciter la transformation accrue des ressources, enrichir les activités productives (valeur ajoutée) et relancer l'investissement privé non résidentiel incluant l'investissement étranger. Elle devra inciter et aider les entreprises québécoises à tirer parti des développements technologiques qui ont commencé à façonner l'économie de demain et que de plus en plus d'observateurs qualifient de 4^{ème} révolution industrielle : passage à l'économie numérique, impression 3D, internet des objets, données massives, etc. Bien arrimées à la stratégie de développement économique, les politiques fiscales et budgétaires peuvent beaucoup aider à relever ce défi majeur.

La stratégie devrait aussi comporter des orientations et des plans d'action en matière d'électrification, de développement durable et de grappes industrielles. Elle devrait enfin s'intéresser aux dimensions spatiales du développement, notamment en ce qui concerne les rôles et les potentiels respectifs des régions ressources, des pôles régionaux et de Montréal.

Nous croyons que l'élaboration de cette stratégie de développement économique doit se faire de façon ouverte et transparente en faisant appel à des expertises variées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des ministères et des organismes du gouvernement. Elle devrait aussi être fondée sur une consultation publique étant entendu que les Québécois, à titre individuel ou par le truchement d'associations, doivent pouvoir donner leur avis sur le modèle de développement qu'ils souhaitent.

L'adoption d'une telle stratégie ne sera pas suffisante si le gouvernement ne se dote pas et ne dote pas la population des moyens qui permettront d'en suivre la mise en œuvre et d'en évaluer les résultats. Ces moyens tiennent essentiellement à la production et à la diffusion d'informations et de connaissances précises, objectives et rigoureuses sur l'économie du Québec, sur les finances publiques et sur l'efficacité des programmes gouvernementaux.

Dans cette perspective, nous jugeons essentiel que les ressources allouées à l'Institut de la statistique du Québec soient augmentées. Il est déplorable, par exemple, que depuis quelques années l'Institut ne fournisse plus des données aussi fondamentales que la création d'entreprises au Québec ou le nombre d'entreprises exportatrices. Dans le même esprit, les ministères devraient être invités à produire et à diffuser davantage de données permettant de faire le point sur la situation dans leurs secteurs de responsabilités respectifs.

L'efficacité de l'action gouvernementale tout autant que le bon usage des fonds publics exigent aussi que le gouvernement procède à l'évaluation systématique et rigoureuse des programmes et des réglementations en vigueur. Idéalement, ces évaluations devraient faire appel à l'expertise scientifique externe.

Le besoin d'information et de transparence touche également la gestion budgétaire et financière. À ce sujet, le gouvernement devrait notamment rendre disponibles des renseignements sur l'évolution comparée de la dette et de la valeur des actifs correspondant de même que sur l'usage qui est fait des montants versés dans les principaux fonds dont il assure la gestion. De même, la publication de données plus complètes sur les déficits d'entretien aiderait à réduire la fixation sur la dette que nous avons déplorée plus haut.

Il y aurait lieu en outre de proposer à l'Assemblée nationale la création d'un poste de directeur parlementaire du budget à l'instar de ce qui existe à Ottawa et dans 25 autres pays.

Enfin, et toujours dans le but de permettre aux Québécois d'être mieux en mesure d'apprécier correctement les enjeux économiques, il serait opportun de réinstaurer dans l'enseignement secondaire le cours d'initiation à la vie économique.

Conclusions

L'économie et la société du Québec sont confrontées à des défis d'ajustement importants à moyen terme. Maintenant qu'il a réussi à équilibrer son budget, nous croyons que le gouvernement devrait se doter des moyens permettant de relever ces défis. À cet effet, il devrait :

- ajuster le régime fiscal pour le simplifier, le rendre moins dépendant de l'impôt, plus propice à soutenir la demande et plus cohérent avec les objectifs poursuivis en matière d'environnement et de santé;
- renforcer la qualité de la formation à tous les niveaux du système éducatif;

- favoriser l'intégration professionnelle des immigrants ;
- s'assurer que les infrastructures de transport deviennent un avantage plutôt qu'une contrainte pour les entreprises ;
- élaborer une stratégie globale de développement économique fondée sur une évaluation rigoureuse des besoins d'adaptation à moyen terme de l'économie québécoise et de l'efficacité des moyens à la disposition du gouvernement ;
- produire et rendre publiques des données, des informations, et des évaluations permettant de suivre les progrès vers la réalisation des objectifs poursuivis en matière de finances publiques et de développement économique.

L'Association demeure à la disposition du ministre pour discuter plus à fond l'un ou l'autre des éléments constituant le présent avis.

Bernard Barrucco, directeur général

Mario Lefebvre, président

Comité des politiques publiques

29 février 2016