

Budget 2020-2021

Avis du Comité des politiques publiques 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 45 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 non partisane 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 2020-2021.

Cet avis a été préparé par le Comité des politiques publiques (CPP) 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.

Une croissance économique plus limitée comme trame de fond

La bonne performance économique du Québec des trois dernières années a eu des effets positifs sur les finances publiques québécoises, générant des surplus qui ont culminé à plus de 4,8 milliards de dollars au cours de l'exercice 2018-2019, et ce, après les versements au Fonds des générations (8,3 milliards de dollars avant les versements au Fonds). Pour l'année en cours, soit 2019-2020, le surplus anticipé par le gouvernement s'élève à 1,4 milliard de dollars (4,1 milliards de dollars avant le versement au Fonds)¹. Bien que cette situation soit plutôt enviable, le CPP croit que le gouvernement devrait demeurer prudent dans ses décisions budgétaires et profiter de l'occasion pour étendre sa vision de l'avenir des finances publiques du Québec sur un horizon beaucoup plus long que la planification habituelle de cinq ans. Dans les faits, toute réflexion sur les priorités budgétaires ne peut être faite seulement à partir de la situation existante, mais doit aussi être intimement liée à une analyse des perspectives de croissance de l'économie à moyen et à long terme puisque les revenus et les dépenses des prochaines années en dépendront.

Selon le Point sur la situation économique et financière budgétaire de novembre 2019, la croissance économique réelle du PIB atteindrait 2,4 % en 2019 et 1,8 % en 2020. Tous les économistes s'entendent pour dire que la dure transition démographique dans laquelle nous sommes engagés ne permettra pas au Québec de soutenir une croissance économique aussi forte. Le plein emploi est déjà atteint au Québec et le marché du travail est sous pression. Les

¹ Ministère des finances du Québec. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne 2019, page A.19.

prévisions économiques du Ministère indiquent d'ailleurs clairement que la croissance du PIB réel ne sera plus que de 1,3 % à partir de 2021 et pour les années subséquentes. Les effets de cette croissance plus faible se feront directement sentir sur la progression des recettes fiscales alors que la demande de services publics — marquée par une population plus âgée qui aura besoin de plus de soins de santé — ira en grandissant.

À plus court terme, même si la plupart des économistes ne voient pas poindre de récession à l'horizon, les risques ne sont pas nuls pour autant. Il serait imprudent de croire qu'il n'y aura plus de récession. Le gouvernement doit donc garder en tête cette possibilité et se prémunir pour y faire face. Toutefois, l'ampleur de la réserve de stabilisation rassure le CPP et fait en sorte que le gouvernement ne sera pas pris au dépourvu lorsque la prochaine récession frappera à nos portes. Le gouvernement jouit donc d'une situation budgétaire enviable, en arborant des surplus, et est fin prêt pour affronter une récession qui pointerait. C'est donc l'occasion de mettre en place dès maintenant des politiques structurantes qui permettront aux Québécois(es) de maintenir leurs services publics à plus long terme, malgré les importants défis découlant de la transition démographique et en tenant compte d'un développement plus durable et plus inclusif.

C'est dans ce contexte que le CPP de l'Association soumet au ministre des Finances du Québec une série de recommandations l'invitant à demeurer très prudent dans la préparation du prochain budget et à orienter ses choix de manière à rehausser la croissance de la richesse de l'économie québécoise.

Recommandations du CPP de l'Association pour le budget 2020-2021

Le CPP a opté pour une ligne directrice au sein de ses recommandations : une planification de moyen et de long terme. Les cinq thèmes présentés s'articulent autour de cette ligne directrice :

- 1) une meilleure information budgétaire;
- 2) les infrastructures;
- 3) l'efficacité de l'appareil gouvernemental;
- 4) les besoins de main-d'œuvre ;
- 5) le développement durable par l'écofiscalité.

Au cours des dernières années, à tous les ans le CPP a présenté au Ministre un document lors des consultations prébudgétaires. Des thèmes centraux ayant une grande importance pour le CPP ont été exposés dans ces documents. Ces thèmes sont encore très chers au CPP et il importe de les rappeler rapidement. Par exemple, le CPP a toujours milité pour que l'éducation soit une priorité dans les allocations budgétaires et cela demeure une certitude. L'éducation est un facteur clé dans l'équation pour augmenter la richesse du Québec. Il en est de même des mesures pour favoriser l'augmentation de la productivité, pour soutenir la numérisation et l'internationalisation des entreprises. La simplification du régime fiscal est un autre élément sur lequel le CPP a toujours insisté en préconisant une révision des nombreux crédits et déductions fiscales. Sans reprendre les argumentaires des années précédentes, le CPP est toujours prêt à défendre ces thèmes et ils s'inscrivent en toile de fonds du présent document.

1. Une plus grande transparence des décisions budgétaires

Les analystes et la population ont besoin d'informations claires et précises pour mieux comprendre le plan du gouvernement sur un horizon de moyen et de long terme. Les enjeux

économiques et sociaux sont importants dans un contexte de vieillissement de la population et de baisse de la population active. Les conséquences structurelles sur l'économie du Québec sont multiples et importantes. Une meilleure information permettra donc à la population de mieux comprendre les solutions proposées par le gouvernement et de participer plus activement à la mise en place de ces solutions. C'est pourquoi le CPP de l'Association propose au gouvernement de se pencher sur quatre points particuliers pour améliorer la transparence des décisions budgétaires :

- 1) la réserve de stabilisation;
- 2) le Fonds des générations;
- 3) les projections budgétaires de long terme;
- 4) la nature des soldes budgétaires.

1.1 Préciser l'utilisation de la réserve de stabilisation

La réserve de stabilisation a été créée afin d'assurer la réalisation de l'équilibre budgétaire sur un horizon de moyen terme. Selon la Loi sur l'équilibre budgétaire, les excédents doivent être affectés à la réserve de stabilisation pour faciliter la planification pluriannuelle du cadre financier du gouvernement. C'est un instrument budgétaire permettant au gouvernement de s'ajuster en fonction de l'évolution de la conjoncture. Selon la logique, le gouvernement devrait augmenter la réserve de stabilisation en période de conjoncture favorable, comme c'est le cas présentement, et la diminuer pour combler des déficits en période de conjoncture défavorable. En gros, cela permet de vérifier si le solde budgétaire est nul à l'intérieur d'un cycle économique. La Loi précise qu'elle doit être utilisée en priorité pour maintenir l'équilibre budgétaire mais, subsidiairement, qu'elle puisse aussi servir à la réduction de la dette par le versement de sommes au Fonds des générations.

Selon le Point sur la situation économique et financière du gouvernement, la réserve de stabilisation atteindra 13,4 milliards de dollars au 31 mars 2020. Cette somme a donc été inscrite à la réserve de stabilisation au cours des cinq derniers exercices financiers du gouvernement (2015-2016 à 2019-2020) et est la conséquence d'une conjoncture économique très favorable. Rappelons que ce montant est totalement virtuel, car cette somme n'est pas déposée dans un fonds spécifique à la Caisse de dépôt et de placement, à la manière du Fonds des générations par exemple.

La population, qui maîtrise mal le mode de fonctionnement de la réserve de stabilisation, tend à croire que son solde fructifie dans un fonds spécifique. Il faudrait encore une fois insister pour indiquer que cette réserve n'est rien d'autre qu'un tableau sur lequel on inscrit les surplus des années passées afin d'atteindre, au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, ledit équilibre lors de déficits futurs. Même si la dernière récession a généré des déficits cumulés de 16,4 milliards de dollars, le gouvernement estimait dans le plan budgétaire 2019-2020 qu'une récession moyenne pourrait entraîner un manque de recettes de 8,1 milliards de dollars sur cinq ans. Le montant de 13,4 milliards de dollars actuellement inscrit sur le tableau serait donc suffisant pour ramener le déficit moyen à zéro sur l'ensemble du cycle économique.

Le CPP de l'Association recommande donc au gouvernement de :

- **Faire preuve d'une plus grande prudence dans l'utilisation de la réserve de stabilisation en évitant de créer lui-même des déficits en procédant à allègements fiscaux ou à des augmentations de dépenses qui ne seraient pas justifiées par un besoin de relance de l'économie;**

- **Pour éliminer toute ambiguïté, de communiquer clairement à la population que la réserve de stabilisation n'est qu'un instrument de planification budgétaire sur l'horizon d'un cycle économique et qu'il n'y a aucune somme déposée dans un fonds spécifique.**

1.2 Le Fonds des générations

La Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations a été créée en 2006 dans le but de réduire l'endettement du gouvernement. Selon cette loi, les sommes accumulées dans le Fonds des générations doivent être affectées exclusivement au remboursement de la dette brute. Les cibles de réduction de l'endettement inscrites dans cette loi sont doubles et sont établies pour la fin de l'année financière 2025-2026 :

- la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du produit intérieur brut du Québec;
- la dette brute ne pourra excéder 45 % de ce produit intérieur brut.

Les informations contenues dans le Point sur la situation financière et économique du Québec, montrent que la cible du ratio de la dette représentant les déficits cumulés sera atteinte en 2023-2024, soit deux ans plus tôt que prévu, alors que celle du ratio de la dette brute sera atteinte en cours d'année (2019-2020), soit six ans plus tôt que prévu.

Dans un tel contexte, le gouvernement devrait débiter les réflexions quant aux scénarios de sortie du Fonds des générations ou à la possibilité de le poursuivre après 2026. Qu'arrivera-t-il au Fonds des générations une fois que les objectifs de réduction de la dette seront atteints ? Comment seront utilisés les revenus dédiés au Fonds des générations qui dépasseront probablement les 4 milliards de dollars au cours de l'exercice 2025-2026. Le gouvernement devrait également être un peu plus transparent sur les options envisagées, dans un contexte de projections de long terme des équilibres financiers.

Ainsi, le CPP de l'Association recommande au gouvernement de :

- **De débiter ses réflexions quant à l'avenir du Fonds des générations et des revenus qui y sont dédiés;**
- **De présenter les options envisagées, dans un contexte de projections de long terme des équilibres financiers.**

1.3 Projections de long terme des équilibres financiers

Le vieillissement de la population et la baisse de la population active sont deux des grands défis que le Québec devra affronter au cours des prochaines décennies. Dans ce contexte, les dépenses en santé pourraient connaître une croissance encore plus rapide que ce qu'on a connu au cours des dernières décennies, avec des pressions intenses sur les finances publiques. D'ailleurs, l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) recommande de procéder à une évaluation des perspectives budgétaires du gouvernement sur un horizon de 10 à 40 ans pour mettre en lumière ces problèmes potentiels.

Par souci de transparence, le CPP propose donc au gouvernement de publier une projection du cadre financier sur un horizon de 10 ou 20 ans, en spécifiant clairement l'ensemble des hypothèses de croissance de revenus et de dépenses. Cela permettrait de vérifier si les

générations futures pourront bénéficier du niveau actuel de services publics sans augmenter leur fardeau fiscal, soit le respect de l'équité intergénérationnelle.

Dans le cadre d'avis antérieurs, l'Association a recommandé des efforts visant une plus grande transparence de l'information budgétaire et fiscale. Pour des considérations de crédibilité et de confiance envers leurs institutions, les citoyens doivent disposer des outils nécessaires pour juger si le gouvernement fait un bon usage des ressources qui lui sont confiées et s'il met en œuvre des pratiques fiscales et budgétaires saines et efficaces. Selon l'OCDE, près d'une trentaine de pays possède un organisme indépendant ou un directeur parlementaire du budget dont plusieurs produisent des analyses sur la soutenabilité à long terme.

L'Association a notamment recommandé la création **d'un poste de directeur des affaires fiscales et budgétaires rattaché à l'Assemblée nationale**. L'Association se réjouit de la motion unanime de l'Assemblée nationale du 13 novembre 2019 pour la création d'un poste de directeur parlementaire du budget. Ce directeur pourrait, à l'image du Directeur parlementaire du budget à Ottawa, publier annuellement des projections de long terme des équilibres financiers du gouvernement du Québec.

Le CPP de l'Association recommande donc au gouvernement:

- **De publier annuellement des projections du cadre financier du gouvernement sur un horizon de long terme (10 à 20 ans) et de préciser l'ensemble des hypothèses posées pour leur réalisation;**
- **Maintenant que l'Assemblée nationale est unanime, de créer le plus rapidement possible le poste de Directeur des affaires fiscales et budgétaires rattaché à l'Assemblée nationale ou à un autre organisme indépendant du gouvernement pour assurer une plus grande transparence et donner plus de crédibilité à l'information budgétaire et fiscale.**

1.4 Tenir compte de la nature de soldes budgétaires

Pour réaliser une analyse budgétaire claire et précise, il importe de situer l'économie québécoise par rapport à la pleine utilisation de ses ressources (potentiel de l'économie). Avant de poser des gestes budgétaires augmentant les dépenses ou réduisant les impôts, il faut d'abord s'assurer qu'il n'existe pas de déficit ou de surplus structurel ou permanent. Il faut comprendre que les pénuries de main-d'œuvre constatées au sein de l'économie montrent bien qu'il y a une surutilisation des ressources et que le Québec dépasse son potentiel de production. Il est donc normal que le gouvernement dégage des surplus. Cependant, ces surplus sont causés par la conjoncture économique favorable. Lorsque l'économie retrouvera son rythme normal, ces surplus conjoncturels devraient disparaître et le gouvernement devrait retrouver l'équilibre budgétaire. Cette précision dans l'analyse des informations budgétaires facilite la gestion des surplus ou des déficits en distinguant ceux qui proviennent uniquement des effets de la conjoncture économique sur les équilibres financiers.

Pour mieux comprendre la situation budgétaire du gouvernement et mieux utiliser la réserve de stabilisation, il est donc nécessaire de distinguer les déficits (ou surplus) structurel et conjoncturel.

Ainsi, le CPP de l'Association recommande au gouvernement de:

- **Démontrer et d'expliquer la nature des surplus actuels en distinguant la portion causée par la conjoncture économique favorable;**

- **De résister à la tentation de générer de nouvelles dépenses ou des réductions fiscales permanentes si les surplus sont uniquement de nature conjoncturelle;**
- **Même si une portion des surplus serait de nature structurelle, de résister à stimuler l'économie par une réduction d'impôt alors qu'elle se trouve déjà au-dessus de son potentiel ou que ses ressources sont utilisées trop intensivement.**

2. Inquiétudes face au Plan québécois des infrastructures

Il faut célébrer les progrès importants réalisés au cours des dernières années pour équilibrer les flux financiers annuels du gouvernement du Québec et réduire le poids de la dette financière. Ils étaient nécessaires pour assurer la capacité de l'État québécois à livrer les services publics promis à la population sans devoir augmenter le fardeau fiscal qui est le plus élevé en Amérique du Nord. Les progrès à l'égard des équilibres financiers annuels ne sont toutefois pas suffisants. Un parc d'infrastructures publiques en bon état est tout autant essentiel à la compétitivité de l'économie du Québec qu'à la capacité des grands réseaux publics de livrer des services de qualité à des coûts raisonnables. Malheureusement, un examen des données pertinentes nous amène à faire des constats préoccupants à l'égard de l'état actuel et prévisible des infrastructures publiques.

Le gouvernement publie à chaque année au moment du Budget un nouveau plan québécois des infrastructures (PQI) qui décrit ses intentions d'investissement en infrastructures pour les dix prochaines années. Le premier PQI présenté par le gouvernement Legault en mars 2019 augmente les investissements prévus de 15,0 milliards de dollars à 115,4 milliards de dollars pour la période 2019-2029 par rapport à celui de 2018-2028 déposé en 2018. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais qui semble insuffisant lorsque l'on analyse l'ampleur du défi relié à l'état actuel des actifs gouvernementaux.

Le déficit de maintien d'actifs (DMA) est un concept important à cet égard. Le gouvernement évalue l'état de ses infrastructures en les classant de A (très bon ou le meilleur état) à E (très mauvais ou pire état). Le déficit de maintien d'actifs est un estimé du montant des travaux qui devraient être effectués immédiatement pour ramener toutes les structures actuellement classées D et E à C, considéré comme l'état minimal acceptable. Le DMA est évalué à 24,6 milliards de dollars dans le PQI 2019-2029, en hausse de 3,8 milliards de dollars ou 15 % par rapport au PQI 2018-2028. Cette hausse importante est préoccupante en soi, mais une analyse des causes de cette augmentation est encore plus alarmante. En premier lieu, les investissements réalisés en 2018 pour résorber le DMA (3,0 milliards de dollars) ont été insuffisants pour contrer la dégradation naturelle des infrastructures (4,2 milliards de dollars)². De plus, les nouvelles inspections effectuées en 2018 ont ajouté 2,6 milliards de dollars à l'estimé du DMA. En somme, on ne fait pas assez de travaux pour contrer la dépréciation et on n'a pas encore d'informations suffisamment robustes sur l'état des infrastructures pour avoir un estimé stable du DMA.

Les conséquences sont importantes dans tous les secteurs d'activité. Le réseau routier est non seulement important pour la mobilité des personnes, mais essentiel au commerce extérieur du Québec. Malgré cela, selon la ventilation présentée dans le plan 2019-2029, le réseau routier va continuer de recevoir moins de 25 % des investissements au PQI alors que le DMA du réseau routier représente 67 % du DMA de l'ensemble des infrastructures publiques au PQI. Les

² Conseil du trésor. *Les infrastructures publiques du Québec. Plan québécois des infrastructures 2019-2029. Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures 2019-2020.* Budget de dépenses 2019-2020. Mars 2019, volume 8, page A.19.

investissements dans le réseau routier avaient été augmentés après l'effondrement du viaduc de la Concorde et l'état du réseau s'était amélioré. Les sommes allouées ont été réduites à partir de 2014 et l'état du réseau a commencé à se détériorer. Les sommes supplémentaires allouées à l'entretien routier dans le PQI 2019-2029 demeurent insuffisantes. La situation est particulièrement difficile dans la grande région de Montréal en raison de l'âge de plusieurs des infrastructures majeures du réseau routier.

Les augmentations du DMA liées aux nouvelles inspections laissent par ailleurs à penser que le portrait de l'état des actifs pour les réseaux de la santé (incluant les équipements médicaux), de l'éducation et des ressources informationnelles n'est pas encore suffisamment robuste et que le DMA pourrait continuer d'être révisé à la hausse au cours des prochaines années. À titre d'exemple, selon les données au PQI 2019-2029, l'estimé du DMA des établissements du réseau de la santé et des services sociaux a plus que doublé durant la seule année 2018, passant de 641 millions de dollars à 1,4 milliard de dollars³.

Malgré la priorité déclarée envers le maintien des actifs existants, le PQI ne propose pas d'échéancier de résorption du DMA. Par conséquent, avant même de se lancer dans le développement de nouvelles infrastructures, le CPP considère qu'il est important que le gouvernement se donne un plan et s'engage à un échéancier précis de résorption du DMA, et ce pour plusieurs raisons. Ceci fournirait un portrait plus réaliste de l'état global des finances publiques en intégrant à la fois les flux financiers, la dette et l'état des actifs. Ceci faciliterait aussi une prise de décision plus éclairée pour allouer les marges de manœuvre entre de nouvelles dépenses courantes ou l'augmentation des sommes allouées aux infrastructures. De plus, à l'intérieur des budgets d'infrastructure, cela aiderait à la priorisation du maintien des actifs existants.

En ce qui concerne les nouvelles infrastructures de transport routier, le gouvernement devrait se montrer patient compte tenu du large déficit de maintien d'actifs à résorber. Il s'exerce actuellement beaucoup de pression dans le domaine de la construction à cause des travaux routiers de tout genre présentement en cours. Il serait mal avisé d'ajouter de nouvelles pressions sur le secteur, tant que les infrastructures existantes ne sont pas remises en bon état. D'ailleurs, avant d'investir dans de nouvelles infrastructures, il serait opportun d'analyser sérieusement les nouvelles technologies disponibles et les changements technologiques à venir afin de les intégrer dans les développements à venir. Cela pourrait éviter des investissements qui deviendraient rapidement obsolètes.

Le CPP de l'Association recommande donc:

- **Qu'un plan et un échéancier plus précis de résorption du déficit de maintien d'actifs (DMA) soit rendu public dans le but de fournir un portrait plus réaliste de l'état global des finances publiques en intégrant à la fois les flux financiers, la dette et l'état des actifs;**
- **D'être prudent dans l'implantation de nouvelles infrastructures de transport pour ne pas exercer de pression supplémentaire sur le secteur de la construction et de tenir compte des nouvelles technologies actuellement en développement dans la planification de ces nouvelles infrastructures.**

³ Idem note 3, page C.8.

3. Améliorer l'efficacité gouvernementale

Dans l'histoire récente, les nouveaux investissements dans les services publics se sont souvent accompagnés d'une augmentation des effectifs dans la fonction publique. Le gouvernement dispose donc d'une fonction publique abondante, compétente et motivée. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, qualifiée et non-qualifiée, l'État québécois doit aujourd'hui miser sur ce riche capital humain. L'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur public devrait aujourd'hui être au cœur des préoccupations du gouvernement. Une augmentation de productivité signifie que le potentiel productif de la fonction publique doit être mieux exploité, et non pas que l'on doit augmenter la lourdeur de la tâche des employés de l'État.

Alors que les conventions collectives sont en cours de négociation, le gouvernement dispose d'une opportunité unique d'initier une telle démarche. Dans le secteur privé, les augmentations salariales réelles vont généralement de pair avec les augmentations de la productivité du travail. Le gouvernement peut contribuer à augmenter la productivité de la fonction publique en améliorant, en assouplissant et en simplifiant ses processus administratifs. Il pourrait également considérer l'avenue de mieux évaluer la performance de certains corps d'emploi, de façon à pouvoir mieux identifier le potentiel d'amélioration de la productivité.

Au budget de dépenses 2019-2020, les dépenses de programmes prévues s'élevaient à 81,4 milliards de dollars (excluant le service de la dette)⁴. Dans le cadre des missions des ministères, les programmes gouvernementaux ont été établis dans le passé en réponse à des besoins précis. Il importe donc d'établir un processus rigoureux visant à évaluer :

- a) si les besoins justifiant les programmes ont évolué;
- b) si ces programmes ont été efficaces pour y répondre;
- c) si les méthodes d'intervention, en réponse aux besoins en question, ont changé au fil du temps, en regard des bonnes pratiques reconnues et de l'avancement des connaissances.

Dans le passé, le CPP a encouragé le gouvernement à poursuivre les démarches, entamées par les gouvernements précédents, quant à l'établissement d'un processus permanent et systématique d'évaluation des programmes. Si cette pratique est souhaitable, il importe qu'elle soit conduite de façon transparente, indépendante et systématique. L'Association s'est prononcée en faveur d'un tel processus à plusieurs reprises depuis 2015. Le CPP a notamment proposé que soient publiés, annuellement, les résultats des travaux de révision ainsi que les recommandations transmises au Comité des priorités et des projets stratégiques au plus tard six mois après leur dépôt auprès du président du Conseil du trésor.

Un tel exercice doit être articulé en vue d'assurer aux Québécois que les programmes gouvernementaux puissent satisfaire leurs objectifs initiaux, ou révisés, de la façon la plus efficace possible. À cet égard, notre recommandation relative à l'évaluation des programmes est cohérente avec celle d'améliorer la productivité de la fonction publique, mais aussi de l'appareil gouvernemental dans son ensemble.

En ce sens, le CPP de l'Association recommande :

- **D'améliorer la productivité de la fonction publique en mettant l'accent sur la formation continue, sur l'évaluation et sur la simplification des processus;**

⁴ Conseil du trésor. *Plans annuels de gestion des dépenses des Ministères et organismes*. Budget des dépenses 2019-2020. Mars 2019, volume 2, page 7.

- **De rendre compte de l'avancement des travaux de la révision des programmes, par mission, dès le prochain budget, en déposant annuellement, entre autres, une liste des programmes qui font, ont fait et feront l'objet d'une évaluation ou d'une révision.**

4. Mieux répondre aux besoins de main-d'œuvre

La transition démographique sera l'un des principaux obstacles à la croissance de l'économie québécoise au cours des prochaines années. La baisse de la population en âge de travailler exercera des pressions sur le marché du travail qui se maintiendra au plein emploi. Différentes actions doivent être mises en œuvre pour surmonter cet obstacle.

Un des moyens pour augmenter la richesse collective dans un contexte de transition démographique défavorable à la croissance économique consiste à augmenter la production par heure travaillée, c'est-à-dire la productivité. Il faudra pour ce faire convaincre les entreprises d'investir davantage qu'elles ne l'ont fait au cours des dernières années. Toutefois, comme mentionné au point 3 précédent, le gouvernement doit aussi mettre la main à la pâte et montrer l'exemple en travaillant à augmenter sa propre efficacité et productivité.

L'augmentation du nombre d'heures travaillées par personne dans une année serait une autre façon d'atténuer l'incidence de la baisse de la population active. Des gains restent possibles dans le groupe des 55 à 69 ans si on se fie aux niveaux plus élevés des taux d'emploi ailleurs au Canada et dans les pays de l'OCDE. De plus, malgré un taux de participation des femmes au marché du travail plus élevé que la moyenne canadienne ou même qu'en Ontario, et ce, pour la plupart des groupes d'âge, il reste que ce taux est nettement inférieur pour les 55 ans et plus où des gains seraient encore possibles.

En plus de sa politique fiscale d'incitation au travail prenant la forme de la prime au travail et de la déduction pour travailleurs, le gouvernement a mis en place en 2012 le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience (renommé cette année *crédit d'impôt pour prolongation de carrière*) dont l'objectif était justement d'augmenter le taux d'emploi de la population plus âgée. Depuis sa création, ce crédit a été maintes fois bonifié. Même si le CPP encourage la mise en place de mesures fiscales incitatives pour que les travailleurs expérimentés demeurent ou reviennent sur le marché du travail, il faut s'assurer que le crédit contribue à l'atteinte de son objectif. Certains pays offrent des initiatives pour encourager les travailleurs d'expérience, mais fait à noter, l'Australie a abandonné ce type de mesure. Il y aurait lieu donc de mesurer l'efficacité de cette mesure fiscale. Le coût projeté de ce crédit d'impôt est de 221,8 millions de dollars pour 2019.

Améliorer l'adéquation entre la formation et les besoins de main-d'œuvre demeure une avenue importante compte tenu des pénuries de main-d'œuvre que vivent déjà les entreprises dans plusieurs secteurs. À ce sujet, il serait peut-être opportun de réaliser une évaluation de l'efficacité de la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre ainsi que des sommes dépensées par le biais du Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre. Cela pourrait d'ailleurs s'inscrire dans le processus de révision des programmes.

Une autre piste de solution pour faire face aux besoins de main-d'œuvre consiste en une meilleure intégration des immigrants au marché du travail. En effet, bien qu'ils soient parmi les personnes les plus diplômées en Amérique du Nord, les immigrants québécois demeurent mal intégrés en emploi. Plusieurs raisons peuvent expliquer la différence dans les taux de chômage des natifs et des immigrants, dont le manque de reconnaissance des diplômes, des compétences

et de l'expérience de travail de ces derniers et une maîtrise parfois insuffisante de la langue en fonction du marché du travail. Il y aurait lieu de mieux orchestrer et adapter les mesures et outils disponibles afin de corriger ces perceptions et d'intégrer adéquatement au marché du travail ce bassin de main-d'œuvre.

Il est possible aussi de favoriser une meilleure contribution des immigrants par des politiques mieux adaptées aux besoins du marché du travail. Le congrès de 2014 de l'Association a clairement fait ressortir qu'il fallait miser davantage sur les étudiants étrangers compte tenu de l'apport de ceux-ci à la fois par leurs compétences professionnelles et par le développement de réseaux internationaux propices au développement des exportations. Il importe d'ailleurs de rappeler que les étudiants étrangers peuvent contribuer grandement à relier les entreprises québécoises à l'économie mondiale. Une fois leurs études complétées, s'ils décident plutôt de retourner dans leur pays d'origine ou d'aller ailleurs dans le monde, ils contribueront à constituer un réseau d'une grande valeur stratégique pour les compagnons québécois qu'ils auront côtoyés à l'université.

Pour la main-d'œuvre moins qualifiée, il n'est pas nécessaire toutefois que les diplômes requis soient spécifiques aux emplois en pénurie puisque l'immigration temporaire peut, dans bien des cas, satisfaire ces besoins en termes occupationnels comme en termes régionaux. Par contre, à plus long terme, les étudiants étrangers plus hautement qualifiés peuvent faire partie d'une stratégie souple. Dans plusieurs cas, ces besoins n'ont pas à être ponctuels mais doivent viser des objectifs plus larges de développement économique et être davantage jugés sur la base des profils gagnants sur le marché du travail. Il appartient au gouvernement d'établir ces normes, après consultation auprès des groupes concernés.

Finalement, la société québécoise pourrait aussi profiter d'une meilleure intégration d'autres groupes parfois négligés dont les personnes handicapées ou les prestataires d'aide sociale aptes à l'emploi. Dans son récent rapport, le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti proposait certaines actions qui auraient comme conséquence d'augmenter l'offre de travail. La bonification de la prime au travail faisait partie des recommandations allant dans ce sens⁵.

Le CPP de l'Association recommande ainsi au gouvernement:

- **De procéder à l'évaluation des mesures d'incitation au travail, dont le crédit d'impôt pour prolongation de carrière;**
- **De définir clairement les objectifs de la politique d'immigration, d'établir des cibles d'immigration économique permanentes compatibles avec ces objectifs, de définir des moyens acceptables et efficaces qui s'y rattachent et de satisfaire les besoins ponctuels du marché du travail à court terme par l'immigration temporaire;**
- **D'évaluer l'efficacité des projets financés par le Fonds de développement de reconnaissance des compétences de la main-d'oeuvre pour s'assurer qu'ils sont toujours en lien direct avec les besoins.**

⁵ Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, *Le revenu minimum garanti : Une utopie? Une inspiration pour le Québec*. Volume 1 : Les principes, le diagnostic et les recommandations. Novembre 2017. P.153-154.

5. Prendre le virage de l'écofiscalité

L'environnement et le développement durable est devenu une préoccupation majeure pour les Québécois. La forte mobilisation de la population autour de ce thème est éloquent. Lors du sondage réalisé en novembre 2018 auprès des membres de l'Association, plusieurs répondants ont souligné que le gouvernement devrait accorder une grande importance à la lutte aux changements climatiques et au développement durable dans les prochains budgets. L'Association croit qu'il est grand temps de réagir à cette préoccupation et cherche activement à trouver des solutions efficaces et durables aux problématiques environnementales. D'ailleurs, son prochain congrès, qui aura lieu à Gatineau en mai prochain, aura pour thème : *Progrès économique et protection de l'environnement. Défis, opportunités et meilleures pratiques.*

On doit reconnaître que le gouvernement a pris certaines actions au cours des dernières années concernant la réduction des GES et la lutte contre les changements climatiques. Il a mis beaucoup d'efforts à sensibiliser la population sur la nécessité de protéger l'environnement et d'exploiter de manière responsable les ressources naturelles de son territoire. D'ailleurs, le Québec a mis en place en 2013 un Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) avec des allocations d'unités d'émission des GES. Ce système fait partie du « Western Climate Initiative » et fonctionne conjointement avec la Californie. Il s'agit du plus important marché d'échange de permis d'émissions de CO₂ en Amérique du Nord.

Un tel système incite les entreprises couvertes à réduire leurs émissions de GES en-dessous du nombre d'unités attribuées gratuitement. Celles-ci peuvent vendre le surplus d'unités d'émission sur le marché du carbone à d'autres émetteurs dont les émissions de GES dépassent les allocations permises. Les réductions d'émission de CO₂ d'entreprises particulières peuvent provenir d'innovations technologiques dans les processus de production. Elles peuvent aussi être obtenues par une diminution des volumes de production.

Deux catégories d'émetteurs sont dans l'obligation de se procurer des droits d'émission en vertu du SPEDE. Le marché couvre d'abord les établissements industriels ainsi que les producteurs et les importateurs d'électricité qui émettent 25 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ (t éq. CO₂) ou plus chaque année. On retrouve, parmi ces industries, les alumineries, les cimenteries, les usines de produits chimiques, les aciéries et les exploitations minières. Elles font partie des plus grandes industries de la province. Le marché couvre ensuite les distributeurs de combustibles fossiles utilisés au Québec. Le SPEDE permet également aux installations émettant plus de 10 000 t éq. CO₂, mais moins de 25 000 t éq. CO₂, de s'inscrire volontairement sur le marché du carbone. Dans l'ensemble, le système couvre environ 85 % des émissions québécoises de GES.

L'Association propose que le gouvernement évalue la possibilité d'étendre les exigences de l'adhésion au SPEDE pour certaines entreprises émettant entre 10 000 et 25 000 t CO₂. Nous suggérons également de revoir, sur une base régulière, le mode d'octroi des allocations d'émission offertes gratuitement pour les secteurs moins performants pour s'assurer qu'elles ne soient pas offertes à des secteurs qui disposeraient d'alternatives technologiques viables, mais qui ne se conformeraient pas aux exigences environnementales nécessaires pour lutter contre les émissions de GES.

Il importe de noter que les revenus tirés des ventes de permis d'émission sont entièrement consacrés au Fonds vert⁶ visant à financer la mise en place du Plan d'action sur les changements climatiques (PACC) 2013-2020. Le CPP supporte le choix du Québec de s'appuyer sur une bourse du carbone qui est une forme d'écofiscalité. Toutefois, la confiance de la population

⁶ Le projet de loi 44 présenté le 31 octobre 2019 met fin au Fonds vert et met sur pied le Fonds d'électrification et des changements climatiques. Toutefois, nous avons gardé l'appellation Fonds vert dans le texte en attendant l'adoption du projet de loi.

semble avoir été minée par l'utilisation passée des sommes déposées dans le Fonds vert. Le CPP propose donc que la gestion du Fonds vert fasse l'objet d'une plus grande transparence. À cet effet, il est suggéré que soit publié les effets de chacun des investissements sur l'atteinte des objectifs du PACC. Par ailleurs, le CPP croît que les sommes déposées au Fonds vert doivent être investies pour supporter l'innovation technologique verte au sein des entreprises et pour supporter le secteur public et les municipalités quant à leurs propres efforts de réduction des GES.

L'Association suggère finalement au gouvernement de faire un plus grand usage de l'écofiscalité. La Commission de l'écofiscalité du Canada indique d'ailleurs sur son site que les politiques écofiscales corrigent les signaux de prix du marché en vue de favoriser les activités économiques profitables (création d'emplois, investissements et innovation) tout en réduisant les activités nuisibles (émissions de GES, pollution des sols, de l'air et de l'eau). Il est difficile d'imaginer la réussite du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique du Québec 2018-2023 sans l'utilisation de l'écofiscalité. La réglementation ne suffira pas à elle seule à modifier les comportements des agents pour atteindre les objectifs fixés dans le Plan énergétique 2030. C'est peu de temps pour réussir, par exemple, à diminuer de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés sans changer les prix relatifs.

L'Association croît aussi que, dans la lutte contre le changement climatique, toute politique publique devrait se faire dans un objectif de fiscalité neutre. Cela implique d'abord que le gouvernement substitue certaines taxes et impôts (idéalement ceux qui causent le plus de distorsion dans l'économie) par des taxes environnementales qui amélioreraient les résultats obtenus par le marché du carbone. Les conséquences multiples des politiques publiques visant à protéger l'environnement sur la redistribution de la richesse devraient aussi être corrigées.

À cet effet, les recommandations de la Commission sur l'examen de la fiscalité québécoise (mars 2015) suggéraient, entre autres, un plus grand recours aux taxes à la consommation et à la tarification en échange d'une réduction du poids de l'impôt sur le revenu pour augmenter l'incitation au travail. La réforme était neutre au niveau de la fiscalité (aucune augmentation du fardeau fiscal global), mais permettait une augmentation de la croissance économique à long terme. L'Association avait d'ailleurs appuyé les recommandations de la Commission et salué son travail. Par conséquent, il y a probablement une opportunité à saisir par le gouvernement pour intensifier sa lutte contre le changement climatique en taxant la consommation des biens les plus polluants et en diminuant l'impôt des particuliers. Une plus grande efficacité de la fiscalité serait bénéfique surtout si elle a comme effet indirect d'augmenter l'offre de travail.

Le CPP de l'Association recommande donc de:

- **Faire une utilisation active de l'écofiscalité pour s'attaquer aux changements climatiques et d'encourager le développement durable de manière à pouvoir respecter les engagements pris par le Québec pour assurer sa transition énergétique;**
- **Resserrer davantage les règles pour le marché du carbone de manière à augmenter la pression sur les entreprises les moins performantes dans la réduction des émissions de GES;**
- **De mesurer les résultats obtenus par les projets financés par le Fonds vert et d'être plus transparent sur l'utilisation des sommes investies pour regagner la confiance de la population dans les actions du gouvernement dans le domaine l'environnement et du développement durable.**

Conclusion

Les projections sont sans équivoque : la croissance économique future du Québec sera nettement plus modeste que par le passé. L'Association estime que le gouvernement devrait porter une attention particulière à mieux préparer l'économie québécoise aux défis majeurs qui l'attendent au cours des prochaines années, notamment la diminution de la population active, les pressions sur le marché du travail et la lutte aux changements climatiques.

Pour assurer un engagement solide de la population et des entreprises dans la résolution des grands défis auquel fait face le Québec, le CPP de l'Association des économistes québécois recommande donc une plus grande transparence de la part du gouvernement dans la gestion des fonds publics. À ce sujet, le gouvernement devrait commencer à évaluer les différentes options possibles pour l'avenir du Fonds des générations lorsque les objectifs de réduction de la dette seront atteints, réaliser des projections de long terme pour évaluer la soutenabilité budgétaire dans un contexte de vieillissement de la population et rendre compte des travaux de la révision des programmes. D'ailleurs, le CPP croit que la nomination rapide du directeur des affaires fiscales et budgétaires rattaché à l'Assemblée nationale pourrait contribuer à une plus grande transparence de l'information budgétaire et fiscale.

La situation enviable des finances publiques permet au gouvernement d'être moins préoccupé à solutionner les problèmes budgétaires de court terme. Il peut donc se projeter dans le long terme pour prendre les meilleures décisions aujourd'hui pour aider le Québec à traverser plus facilement la transition démographique défavorable et à affronter la lutte contre le changement climatique. Le moment est opportun à une utilisation plus intensive de l'écofiscalité qui pourrait elle-même s'inscrire dans une révision complète de la fiscalité québécoise.

3 janvier 2020