

CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES DU MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC

Avis du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois

Remarques préliminaires

L'Association des économistes québécois est une association professionnelle à but non lucratif fondée depuis près de 40 ans, dans le but de répondre aux besoins et aux intérêts des économistes œuvrant dans divers secteurs d'activités au Québec : entreprise privée, secteur public, milieux syndicaux, associations, monde universitaire, etc.

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 crédible et impartiale sur les enjeux économiques qui confrontent la société québécoise. À cette fin, elle a mis sur pied un Comité des politiques publiques qui agit par différents moyens dont la transmission d'avis aux autorités gouvernementales (commissions parlementaires, rapports spéciaux), des interventions dans les médias, la publication de sondages reflétant l'opinion des économistes québécois sur des questions d'actualité économique ainsi que la publication régulière de billets sur le blogue Libres Échanges.

Le Comité des politiques publiques est constitué d'une vingtaine d'économistes ayant des compétences et des cheminements de carrière variés et touchant divers domaines d'expertise dans les milieux universitaires, privés et gouvernementaux.

Compte tenu de la mission et de l'expertise du Comité des politiques publiques, le président du conseil d'administration de l'Association des économistes québécois lui a demandé de préparer l'avis demandé par le ministre des Finances et de l'Économie en vue de la préparation du budget 2014-2015. Le présent document constitue cet avis.

Le Comité des politiques publiques sonde les membres de l'Association des économistes québécois sur les questions de politiques publiques trois fois par année, réunit ses membres cinq fois par année et a tenu une réunion spéciale le 30 janvier dernier d'un

comité étroit pour cette consultation prébudgétaire. C'est sur la foi de ces informations que nous nous exprimons sur certaines des questions soulevées dans le document gouvernemental de consultations et présentons quelques commentaires.

Ces réserves étant apportées, l'Association et son Comité des politiques publiques expriment leur reconnaissance au ministre des Finances et de l'Économie du Québec pour le privilège qui leur est accordé de participer aux consultations prébudgétaires et c'est avec grand intérêt qu'ils se prêtent à cet exercice.

Le contexte économique

Le budget 2014-2015 se situe dans un contexte où plus que jamais l'économie du Québec doit se préparer à des défis majeurs. Ceux-ci sont bien connus et documentés, mais il n'est pas inutile de les rappeler :

- Un équilibre précaire des finances publiques à court, à moyen et à long terme.
- Le plafonnement et la décroissance de la population en âge de travailler avec ses effets potentiellement néfastes pour le niveau de vie des Québécois et l'assiette fiscale des gouvernements.
- Des besoins majeurs de réfection des infrastructures matérielles, notamment en transport,
- Le niveau insuffisant des investissements privés, de la création d'entreprises et de la productivité du travail,
- Une balance commerciale lourdement déficitaire,
- Un bouleversement du contexte énergétique nord-américain par la production massive du gaz et du pétrole de schiste,
- Le ralentissement de la demande pour les ressources minières auquel s'ajoute un regain d'incertitude quant à la performance économique des pays émergents.
- Le déplacement des pôles mondiaux de croissance économique,
- L'endettement des ménages,
- La croissance économique très lente.

La baisse récente du taux de change du dollar canadien est également un élément de contexte important puisqu'il pourrait fournir aux entreprises québécoises de plus grandes possibilités d'exporter tout en aidant l'industrie manufacturière à stopper son déclin des dernières années.

Enfin, il faut garder à l'esprit que le Québec est, selon toute apparence, l'endroit en Amérique du Nord où la part du revenu national accaparé par les administrations publiques est la plus élevée. Sans remettre en cause le rôle de l'État pour remédier à certaines déficiences du marché et pallier les inégalités, l'Association et son Comité des politiques publiques croient qu'il faut laisser suffisamment de ressources financières aux consommateurs et aux entrepreneurs et préserver un climat d'affaires et d'investissement concurrentiel. Ils croient aussi que les politiques fiscales et tarifaires doivent être les plus neutres possible et s'écarter le moins possible de la vérité des coûts.

Observations et commentaires sur certaines des questions soulevées dans le document de consultation

1. Quelles devraient être les priorités du gouvernement en matière de services sociaux?

Le Comité considère que les dépenses en santé constituent le poste de dépenses le plus menaçant pour l'équilibre des finances publiques à moyen et à long terme. À cet égard, il souhaite que dès le prochain budget, le gouvernement annonce son intention de sous-contracter au secteur privé une partie des activités présentement assumées par le réseau public de santé.

Tout en étant conscient des impacts favorables qu'a eu le programme des services de garde subventionnés sur la participation des femmes au marché du travail, le Comité propose que la tarification de ces services soit progressivement relevée sur quelques années puis indexée annuellement par la suite. Cette opinion concorde avec celle exprimée par les membres de l'Association dans le sondage de novembre dernier. En effet, une nette majorité des répondants étaient d'avis que, pour atteindre l'équilibre budgétaire, le gouvernement devrait hausser les tarifs pour les services publics (63%).

2. Quelles devraient être les priorités du gouvernement en matière de dépenses publiques?

Plutôt que de prioriser de nouvelles dépenses, le Comité invite le gouvernement à mettre sur pied une politique et des mécanismes visant à contrer la hausse continue des dépenses publiques. Le gouvernement devrait viser à réduire la

croissance de ces dépenses de ½ de 1 % par année dans les prochaines années avec pour objectif le maintien de la prestation des services publics.

Un tel objectif ne demande pas de renoncer à tout nouveau programme puisqu'il est évident que le gouvernement doit pouvoir répondre à des besoins nouveaux ou urgents. Cependant, le gouvernement ne devrait ajouter de nouveaux programmes de dépenses qu'à la condition qu'ils soient accompagnés de réduction par des montants équivalents des programmes et des crédits d'impôt existants.

De plus, pour favoriser l'équilibre des finances publiques, le gouvernement devrait réévaluer l'ensemble des crédits fiscaux et autres programmes d'aide à des secteurs particuliers, à la recherche, et au développement des régions. D'après les chiffres publiés par le ministère des Finances et de l'Économie, l'ensemble des crédits d'impôt remboursables représentait plus de 2 milliards \$ de dépenses fiscales en 2012. Or, il est loin d'être sûr que tous ces crédits fiscaux font une grande différence dans les décisions des acteurs économiques et ne constituent pas en réalité un cadeau pur et simple pour des investissements qui se feraient de toute façon. Ils peuvent aussi avoir des effets pervers. Par exemple, en incitant les entreprises à embaucher davantage de main-d'œuvre, le gouvernement décourage des investissements en machinerie qui pourraient augmenter la productivité en plus de contribuer à exacerber les pénuries de main-d'œuvre dans certains domaines. Des crédits d'impôt rattachés à l'embauche ou à la masse salariale sont offerts dans le domaine du design, des nouvelles technologies (incluant le multimédia), la transformation de l'aluminium, la construction de navires, la Gaspésie, les régions ressources et le secteur financier. Le Comité des politiques publiques penche plutôt pour l'abolition de plusieurs de ces crédits et subventions et leur remplacement par une baisse générale des impôts sur les bénéfices.

Le Comité des politiques publiques estime également que le redressement des finances publiques du Québec passe aussi par l'établissement d'un processus d'évaluation systématique des programmes et par l'application de critères d'efficience. En ce sens, il est appuyé par une large majorité d'économistes sondés (82%) en novembre dernier lors de son plus récent sondage.

3. **Quelles devraient être les orientations gouvernementales en matière d'exploitation des ressources naturelles appartenant à tous les Québécois?**

Le Comité des politiques publiques estime que le secteur des ressources naturelles aura une contribution grandissante sur le PIB du Québec dans les années à venir et considère qu'il est important que l'État encadre et favorise la contribution de ce secteur à la diversification de la structure économique du Québec. En cela, il est appuyé par 89 % des économistes sondés à cet effet dans le sondage du mois d'avril dernier.

De plus, le Comité des politiques publiques rappelle que le développement des ressources naturelles est un élément clef et déterminant des écarts interprovinciaux en matière de productivité. Aussi, l'exploitation des ressources naturelles (mines, gaz, pétrole) devrait faire partie des priorités gouvernementales.

4. **Le gouvernement devrait-il apporter des modifications à la fiscalité des particuliers ou à celle des entreprises?**

Le Comité juge que le ministre des Finances et de l'Économie devrait affirmer clairement que les impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises ne seront pas augmentés au cours du mandat du gouvernement. Il importe en effet de rassurer le milieu des affaires et de lui faciliter les calculs nécessaires à la réalisation des projets d'investissements au Québec. Lors du sondage effectué en novembre dernier auprès des membres de l'Association, ceux-ci se sont d'ailleurs opposés très majoritairement à l'augmentation du taux d'impôt (88%) ou à la hausse des taxes à la consommation (70%).

Autres commentaires et suggestions

En matière de gestion budgétaire

5. Le Comité des politiques publiques recommande que les modalités d'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire soient revues. Au cours des dernières années, celle-ci a été mise de côté temporairement à chaque fois que son application ne convenait pas à la situation conjoncturelle. Le gouvernement devrait notamment envisager une application de la loi sur un cycle économique complet plutôt que sur une base annuelle.

6. Conscient que le respect de cette loi demeurera toujours difficile compte tenu des pressions auxquelles le gouvernement est exposé, le Comité recommande également la mise sur pied d'un organisme, avec pouvoirs d'enquête, de la surveillance de la conformité du cadre budgétaire et financier avec la Loi sur les finances publiques. À l'exemple du *Congress Budgetary Office* (CBO) des États-Unis, cet organisme devrait être placé sous l'autorité de l'Assemblée nationale pour conserver son indépendance par rapport au gouvernement.

Pour faire face au choc démographique

7. Parmi les diverses politiques appelées à soutenir la croissance du niveau de vie des Québécoises et des Québécois en même temps que celles qui visent à contrer la réduction de l'assiette fiscale associée au vieillissement démographique, le Comité note que les mesures actuelles favorisant la participation des femmes au marché du travail sont appropriées, mais que des améliorations pourraient être apportées au niveau de l'insertion des immigrants sur le marché du travail. De même, le Comité considère que de solides appuis devraient être donnés aux travailleurs expérimentés dès le début de la soixantaine, pour qu'ils demeurent sur le marché du travail plus longtemps que ce n'est le cas présentement. Ces appuis, non contraignants, pourraient être graduels, manifestes et appréciables. Le Comité estime qu'ils seraient hautement rentables pour les finances publiques et le niveau de vie général des Québécois.

Pour une gestion stratégique à moyen et à long terme

8. Compte tenu des nombreux changements majeurs au contexte économique qui ont été évoqués plus haut, le Comité estime que la gestion de l'économie et des finances publiques du Québec 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 à moyen terme. Tout laisse présager que tant les changements internes que les chocs extérieurs feront en sorte que l'économie québécoise devra être très différente dans 10 ans et dans 20 ans de ce qu'elle est présentement et de ce qu'elle a été au cours des dernières décennies. À cette fin, le Comité est d'avis que le gouvernement du Québec devrait mettre sur pied une commission formée d'experts compétents et indépendants et chargée de se pencher sur les perspectives de l'économie du Québec à moyen et à long terme. La commission devrait au terme de son mandat faire des recommandations quant aux stratégies et aux politiques à mettre en œuvre. Il y a une trentaine d'années, le Canada a grandement profité des travaux de la commission MacDonald qui ont débouché sur les accords de

libre-échange avec les États-Unis puis le Mexique. Après plusieurs années de coupure dans les budgets et les effectifs des conseils (ex. science et technologie) et des directions de recherche et de planification des ministères, les gouvernements naviguent à courte vue et se contentent souvent d'appliquer les mêmes approches que par le passé. Il est grandement temps de prendre un peu de recul et de se donner une feuille de route adaptée aux nouveaux défis et enjeux d'aujourd'hui et de demain.

Marcel Mérette, président
Association des économistes québécois

Jean-Michel Cousineau, président
Comité des politiques publiques
Association des économistes québécois

Bernard Barrucco, directeur général
Association des économistes québécois

Montréal, le 3 février 2014