

Budget 2017-2018

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 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 2017-2018.

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.

Le contexte : un potentiel de croissance économique plus limité à l'avenir

Présentement, l'économie québécoise donne des motifs de satisfaction : le marché du travail est vigoureux, les exportations, bien qu'inférieures aux attentes, se portent relativement bien et la consommation des ménages est au rendez-vous. Il y a cependant une ombre au tableau puisque l'investissement des entreprises est en baisse depuis 2012. Les raisons de ce recul de l'investissement des entreprises, qui se manifeste aussi dans le reste du Canada et ailleurs en Amérique du Nord, ne font pas l'unanimité chez les analystes. Quoi qu'il en soit, 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 dépendent.

Dans le cas du Québec, le moyen et le long terme seront grandement influencés par des facteurs démographiques tels le vieillissement de la population, l'accélération des départs à la retraite et le recul de la population active¹. Ce dernier facteur fait qu'il est illusoire de penser que l'économie québécoise réussira retrouver le rythme moyen de croissance de 2 % qui prévalait durant les deux décennies qui ont précédé la crise financière de 2008. La raison est simple : si l'on compte moins de Québécois dans la population active, moins de travailleurs pourront mettre l'épaule à la roue pour produire des biens et générer des revenus. En fait, selon différents scénarios, la

¹ Jusqu'en 2030 selon le site Le Québec économique :
http://qe.cirano.qc.ca/graph/evolution_de_la_population_de_15_a_64_ans_quebec

croissance potentielle du PIB québécois (inflation déduite) se situerait maintenant plutôt entre 0,75 % et 1,5 % par année. L'impact de cette croissance inférieure se fera 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.

Au cours des prochaines années, les entreprises et les travailleurs du Québec devront aussi relever les défis posés par les effets des nouvelles technologies sur l'offre de biens et de services.

Par ailleurs, puisqu'elle repose fortement sur l'exportation l'économie québécoise risque d'être affectée si le recours à des mesures protectionnistes, notamment de la part du gouvernement des États-Unis, devait se matérialiser.

Enfin, l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, le Brexit et la montée des partis populistes en Europe créent un climat d'incertitude à l'échelle mondiale et appellent à la prudence.

Dans ce contexte, l'Association soumet au ministre des Finances du Québec une série de recommandations visant à maintenir et si possible à rehausser le potentiel de croissance de l'économie québécoise.

Recommandations de l'Association pour le budget 2017-2018

1 – Maintenir le cap

Au cours des dernières années, l'Association a produit des avis dans le cadre des consultations pré budgétaires et des travaux de la Commission d'examen de la fiscalité québécoise et de la Commission sur la révision permanente des programmes². Tout en reconnaissant que le gouvernement a entrepris diverses actions qui vont dans le sens de ces avis. L'Association croit qu'il reste du travail à faire et que le gouvernement doit garder le cap pour mener à terme certaines des réformes qu'il a annoncées ou entreprises.

Le gouvernement a procédé à une prise de contrôle des finances publiques. L'Association estime qu'il y a lieu de poursuivre dans cette voie, mais avec discernement et une grande attention aux conséquences sociales des coupures visant certains programmes, notamment lorsqu'elles touchent les groupes les plus démunis et les plus vulnérables.

Ajuster le régime fiscal

L'Association s'est prononcée en faveur des modifications au régime fiscal recommandées par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (CEFQ), plus particulièrement sur les éléments suivants :

² Ces prises de position de l'Association et de son Comité des politiques publiques peuvent être consultées à l'adresse :

http://www.economistesquebecois.com/programmes_et_activites/comite_des_politiques_publicques/textes_du_comite

- **Miser davantage sur la taxation et moins sur l'impôt sur les revenus et les profits, et simplifier le régime fiscal, notamment en ce qui a trait aux nombreuses déductions et crédits se traduisant en « dépenses fiscales ».**

Selon la CEFQ, le changement en faveur de la taxation aurait un impact positif sur la croissance économique. En outre, la multiplication des allègements fiscaux de toute nature nuit à la bonne compréhension et à l'application conforme du régime fiscal. C'est pour ces raisons que, tout en reconnaissant que certaines des dépenses fiscales sont justifiées pour l'atteinte d'objectifs en matière sociale, environnementale ou économique, l'Association croit que le gouvernement doit poursuivre la révision rigoureuse de l'ensemble des mesures fiscales quant à leur pertinence et à leur efficacité.

- **Appuyer et participer aux initiatives de coopération intergouvernementales visant à contrer les détournements de revenus et de profits vers des paradis fiscaux de même que celles visant le contrôle fiscal du commerce en ligne transitant par des sites étrangers.**

Une action efficace à l'égard du commerce en ligne extra frontalier apparaît de plus en plus urgente étant donné les effets sur la compétitivité des entreprises québécoises et sur les revenus fiscaux du gouvernement.

Assurer la qualité de la gouvernance et la transparence des décisions budgétaires

Dans le cadre d'avis antérieurs, l'Association a recommandé des efforts visant une plus grande transparence de l'information budgétaire et fiscale et un meilleur suivi de l'efficacité et de l'efficience des mesures et des programmes gouvernementaux. L'Association a notamment recommandé la création **d'un poste de directeur des affaires fiscales et budgétaires rattaché à l'Assemblée nationale**. 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.

De même, l'Association s'est prononcé en faveur de la révision permanente des programmes. 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. Dans l'attente de la mise en application des mécanismes de revue des programmes, l'Association incite le gouvernement à favoriser **la production et la diffusion des données, des informations et des évaluations permettant de suivre les progrès vers la réalisation des objectifs des principaux programmes et d'en mesurer l'efficacité**.

En conséquence, l'Association propose au gouvernement :

- **De présenter un état de situation sur l'atteinte des objectifs de réduction de la dette.**

L'univers fiscal et budgétaire mondial s'est transformé depuis 2010, année où des cibles de réduction du poids de la dette québécoise ont été établies pour l'année financière 2025-2026. À mi-chemin entre le moment où l'objectif a été déterminé et celui où il devra être atteint, le temps est venu de faire le point sur l'état d'avancement vers l'atteinte des cibles et sur leur pertinence. De plus, comme il est possible que la croissance du PIB soit plus faible que prévu, l'atteinte des cibles de réduction de l'endettement est incertaine. En vue d'éclairer les réflexions à ce sujet, le gouvernement devrait effectuer et rendre publique

une mise à jour de la situation pour informer la population de l'état de son avancement vers l'atteinte des cibles de réduction du poids de la dette en 2025-2026.

- **D'améliorer la performance administrative et opérationnelle des sociétés d'État et des organismes gouvernementaux.**

Le Vérificateur général du Québec et différents groupes ont soulevé ces dernières années des questions en rapport avec l'efficacité et l'efficience des sociétés d'État et des organismes gouvernementaux. Compte tenu de leur importance tant pour les services aux citoyens que pour les revenus et dépenses du gouvernement, l'Association estime que la même attention et la même rigueur que pour les ministères doivent être accordées à leurs pratiques et à leur gestion.

2 – Se préparer aux défis à venir

Mieux répondre aux besoins de main-d'œuvre

Tel que mentionné précédemment, le déclin de la population active est un des principaux obstacles à la croissance de l'économie québécoise au cours des prochaines années. Différents moyens doivent être mis en œuvre pour surmonter cet obstacle.

Un de ces moyens 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. L'augmentation du nombre d'heures travaillées dans l'année par personne serait une autre façon d'atténuer l'incidence de la baisse de la population active. Des gains restent possible dans le groupe des 55 à 69 ans si on se fie aux niveaux plus élevés atteints, par exemple, en Ontario et en Colombie-Britannique. De plus, malgré que la hausse marquée de la participation des femmes au marché du travail au cours des dernières décennies rende la chose difficile, une participation accrue des femmes au marché du travail serait souhaitable.

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 certains secteurs comme par exemple l'informatique et les jeux vidéo et plusieurs domaines médicaux.

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 aurait lieu de mieux orchestrer et adapter les mesures et outils disponibles aux fins 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 plus efficaces d'attraction et de rétention des étudiants étrangers. 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 pour leurs compétences professionnelles et pour le développement de réseaux internationaux propices au développement des exportations. En effet, 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.

L'Association recommande :

- **De poursuivre l'implantation de mesures fiscales incitatives favorisant les travailleurs expérimentés dès le début de la soixantaine, afin qu'ils demeurent sur le marché du travail plus longtemps ;**
- **D'inciter les établissements de formation technique et professionnelle de même que les universités à mettre sur pied des mesures incitatives pour attirer des étudiants étrangers en fonction de besoins du marché.**

Miser sur l'éducation

L'éducation est un pilier du développement socioéconomique d'une société. Alors que la population de 15 à 64 ans diminuera de 150 000 personnes au cours des 15 prochaines années, il devient de plus en plus important de miser sur tous les talents dont dispose le Québec pour atténuer l'impact de cette évolution démographique sur la prospérité. Cela passe principalement par un système d'éducation exigeant et inspirant.

Depuis les années 1960, le Québec a accompli des progrès considérables en matière d'éducation. Les bonnes performances des élèves du Québec dans les tests internationaux témoignent de ce progrès tout comme l'augmentation du pourcentage de jeunes ayant complété une formation technique ou professionnelle. Cependant, il faut se garder de toute complaisance car des problèmes subsistent. Ainsi, le Québec est en queue de peloton pour la performance en lecture au primaire, près de 50 % de nos concitoyens de 16 à 65 ans sont considérés analphabètes fonctionnels et une proportion inacceptable de jeunes termine le secondaire sans savoir écrire correctement. De plus, nos taux de décrochage sont parmi les plus élevés au Canada; moins de 50 % des garçons du réseau public francophone obtiennent un diplôme d'études secondaires en 5 ans. Enfin, plusieurs obtiennent une qualification ou une certification d'études moins exigeante qu'un diplôme.

Par ailleurs un grand nombre de parents se tournent vers l'école privée où ils espèrent trouver les outils et le cadre qui, selon eux, font défaut à l'école publique. Des gestes concrets doivent être posés pour mettre le Québec sur le chemin de l'excellence en matière éducative. Un coup de barre s'impose pour notre avenir collectif.

Le gouvernement a commencé récemment à accorder davantage de ressources au secteur de l'éducation. L'Association salue ce virage mais elle estime qu'il doit être plus important. C'est en tout cas l'avis des membres de l'Association qui lors d'un sondage effectué en janvier 2017 ont indiqué que le gouvernement devrait faire de l'éducation, incluant la petite enfance, la priorité de son budget 2017-2018. L'Association recommande donc :

- **De faire de l'éducation une priorité dans les choix d'allocations budgétaires du gouvernement;**
- **De favoriser le développement des compétences visant à répondre aux besoins futurs du marché du travail et à améliorer à terme la prospérité des Québécois.**

Soutenir activement la numérisation et l'internationalisation des entreprises

Le commerce extérieur est une dimension importante de l'économie québécoise. À ce sujet, les entreprises québécoises font face à la menace de politiques protectionnistes de la part de l'administration américaine. En contrepartie, elles pourront tirer profit de l'Accord économique et commercial global (AECG) en voie d'être ratifié par le Canada et l'Union européenne. Or, comme l'ont souligné différents intervenants au congrès de 2014 de l'Association, trop peu d'entreprises québécoises sont actives ou prévoient l'être sur les marchés d'exportation. Il y a un urgent besoin de sensibiliser les entreprises aux retombées potentielles de l'AECG pour leurs secteurs d'activité, notamment en faisant la promotion des principales occasions d'affaires pour les entreprises québécoises dans ce grand marché européen et en les accompagnant activement. Cet accord confèrera au Canada et au Québec un avantage concurrentiel important sur les États-Unis et cela pourrait se traduire en gains majeurs si les entreprises savent en tirer profit. Une analyse des secteurs à risque doit également être effectuée rapidement par le gouvernement. La mise en œuvre de cet accord aura en effet pour conséquence de hausser le degré de concurrence pour une majorité d'entreprises, et particulièrement pour celles de certains secteurs où l'abaissement des barrières commerciales sera plus important.

La numérisation des entreprises - la 4^{ième} révolution industrielle - est essentielle si celles-ci désirent tirer leur épingle du jeu et demeurer concurrentielles. Or, la modernisation des entreprises représente d'importants défis d'adaptation. De plus, plusieurs études indiquent que les entreprises québécoises ont pris du retard face à l'essor du commerce en ligne. Plusieurs raisons expliquent le faible niveau d'investissements dans les technologies de l'information et des communications, mais il est impératif que le gouvernement soutienne activement les entreprises qui désirent prendre le virage numérique.

Le gouvernement pourrait ajouter aux outils traditionnellement en usage des instruments de développement bien connus aux États-Unis, en Europe et ailleurs, mais largement inédits ici : les défis compétitifs et l'approvisionnement pré-marché. Ces instruments ont en commun la détermination d'un objectif précis à atteindre ou d'un besoin à combler comme point de départ et la mise en concurrence des intervenants pour trouver des solutions au problème identifié. Ils offrent des incitatifs suffisants pour susciter l'intérêt d'un nombre important de joueurs pertinents et laisser émerger les solutions plutôt que de choisir à l'avance les gagnants. Le gouvernement énonce un problème difficile, définit clairement l'objectif à atteindre, sans prescrire les moyens pour y parvenir, et promet une récompense monétaire conséquente au premier qui atteindra l'objectif. Des solutionneurs consacrent volontairement des ressources, souvent considérables, au défi. À titre d'exemples, sept des principales technologies composant l'iPhone (écran tactile, assistant personnel Siri, internet, etc.), des traitements contre le virus Ebola et des senseurs intelligents pour détecter des mouvements à 4 km le long la frontière canado-américaine, sont issus en tout ou en partie de ces approvisionnement pré-marché.

Face à ces enjeux majeurs, il faut mieux sensibiliser et accompagner les PME québécoises. Aussi, l'Association recommande :

- **D'assurer une disponibilité adéquate de ressources compétentes aux fins de la promotion des avantages de l'Accord avec l'Union européenne et à l'accompagnement des entreprises exposées à une concurrence accrue de la part des importations ;**
- **D'intégrer à l'offre d'aide financière des organismes gouvernementaux des parcours d'accompagnement pour aider les entreprises à prendre correctement le virage numérique.**

Faire preuve de prudence à moyen terme

Les conjectures sont nombreuses sur la scène internationale. Dans ce contexte l'Association estime qu'il serait pertinent pour le gouvernement dans le cadre du prochain budget de :

- **Constituer une réserve budgétaire aux fins de répondre rapidement aux besoins d'adaptation à tout nouvel enjeu pouvant nuire à l'économie à court terme.**

Conclusion

Les prévisions sont sans équivoque : la croissance économique future du Québec sera nettement plus faible que par le passé. Tout en invitant le gouvernement à poursuivre les démarches entreprises pour réformer la fiscalité, redresser les finances publiques et améliorer la gouvernance, l'Association estime qu'il devrait aussi porter une attention particulière à mieux préparer l'économie québécoise aux défis majeurs qui l'attendent au cours des prochaines années, soit notamment la diminution de la population active et les changements au contexte du commerce international.

8 février 2017