

Budget 2015-2016

Avis de l'Association des économistes québécois

Remarques préliminaires

L'Association des économistes québécois est une association professionnelle à but non lucratif fondée il y a près 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 crédible et 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 au ministre des Finances en vue de la préparation du budget 2015-2016.

Cet avis a été préparé avec la contribution du Comité des politiques publiques de l'Association. Le comité est constitué d'une vingtaine d'économistes ayant des compétences et des cheminements de carrière variés touchant divers domaines d'expertise dans les milieux universitaires, privés et gouvernementaux. Nos recommandations s'appuient également sur un sondage d'opinion effectué auprès de nos membres en novembre dernier par Léger Marketing¹.

Cet avis s'inscrit dans la continuité d'autres documents à incidence budgétaire déposés par l'Association au cours des derniers mois. Plusieurs éléments de ces documents sont toujours pertinents et nous les réitérons dans le présent avis.

Le contexte économique

La préparation du budget 2015-2016 se fait dans un contexte qui à certains égards demeure le même que celui qui prévaut depuis quelques années. Ainsi, l'économie du Québec doit se préparer à des défis majeurs dont l'horizon dépasse largement le cadre d'une seule année budgétaire. Ces défis sont connus et documentés mais il n'est pas inutile de les rappeler :

- un équilibre précaire des finances publiques à court et à moyen terme;
- la décroissance de la population en âge de travailler et les effets négatifs pouvant en résulter sur le niveau de vie des Québécois et sur l'assiette fiscale du gouvernement;

¹ *Défis des finances publiques : les économistes québécois s'expriment*, décembre 2014, <http://bit.ly/1tNM6fM>

- le niveau insuffisant des investissements privés, de la création d'entreprises, des exportations et de la productivité.

À ces motifs de préoccupation, il faut ajouter que le revenu disponible des Québécois est parmi les plus bas au Canada et qu'il a même décru en 2013² et que la croissance économique est toujours anémique. De plus, de nombreuses fermetures d'établissements sont survenues récemment, notamment dans le secteur du commerce de détail, ce qui exerce une pression à la hausse sur le chômage. Enfin, les projections d'emploi pour la période 2014-2018 sont plutôt modestes. Ainsi, Desjardins prévoit la création de 15 000 emplois par année en moyenne pour la période 2014-2019, soit un rythme très nettement inférieur à celui de la période 2006-2013 (41 000)³ pourtant marquée par la grande récession.

En contrepartie de ces considérations moroses, la conjoncture économique actuelle apporte quelque réconfort notamment avec la reprise des économies américaine et ontarienne, les deux principaux marchés extérieurs du Québec. Du côté des ménages, le fractionnement des revenus annoncé par le gouvernement fédéral pour les familles qui ont des enfants mineurs entrainera pour celles-ci des économies annuelles qui pourraient atteindre 2 000\$. L'accroissement des contributions fédérales pour enfant⁴ apportera également du baume pour cette même clientèle. En outre, l'annonce par la Banque du Canada de la baisse de son taux directeur pourra se traduire pour certains propriétaires de résidences par une réduction non négligeable des frais annuels liés à leur dette hypothécaire. Dans tous ces cas, il s'agit de surcroît de liquidités que les ménages bénéficiaires pourront affecter à la consommation ou à l'achat de biens durables.

À ces divers facteurs, il faut ajouter deux éléments majeurs qui sont venus bouleverser la scène économique au cours des derniers mois, soit la baisse abrupte du prix du baril de pétrole et le recul marqué du taux de change du dollar canadien par rapport à la devise américaine. Ces deux changements ont des conséquences variées, à la fois positives et négatives, pour la plupart des principaux agents économiques.

- **La baisse du prix du pétrole**

La baisse du prix du baril de pétrole représente un bénéfice sensible pour les consommateurs. En supposant une consommation d'essence constante, la baisse des prix à la pompe pourrait se traduire par une économie annuelle potentielle de plus de 600 \$ en moyenne par ménage canadien⁵. D'autres économies résulteront de la baisse

² Selon les données publiées par l'ISQ sur la base du revenu disponible réel des ménages par habitant.

³ Desjardins Études économiques, *Enjeux et prévisions de moyen terme -S'habituer à un rythme de croissance économique plus modéré*, 14 janvier 2015.

⁴ Soit de 100 à 160\$/mois pour les enfants de moins de 7 ans et un autre 60\$/mois pour ceux âgés de 7 à 18 ans.

⁵ Desjardins Études économiques, *Les provinces canadiennes touchées très inégalement par la baisse des prix du pétrole*, 20 janvier 2015

des coûts de chauffage pour un grand nombre de résidences et d'immeubles. La baisse des prix pétroliers profitera également à de nombreuses entreprises dont les procédés font appel au mazout ou à d'autres produits pétroliers.

En fait, l'économie québécoise dans son ensemble profitera de la baisse du prix du pétrole. En effet, les achats d'hydrocarbures sont tous effectués à l'extérieur du Québec et généraient un déficit commercial de 20 milliards \$ en 2013 tout en représentant près du quart de la valeur des importations du Québec⁶. L'argent économisé pourra être affecté à des dépenses effectuées à l'intérieur de l'économie québécoise.

Ce dernier facteur, s'il joue suffisamment, compensera en partie la diminution du rendement des taxes à la consommation par suite de la baisse du prix de l'essence et des autres produits pour lesquels le pétrole est un intrant important. Ces pertes pourraient être de l'ordre d'un demi-milliard de dollars⁷. Selon le Conference Board, le solde des gains et des pertes sera positif et, au net, la baisse du prix du baril de pétrole pourrait porter la croissance de l'économie du Québec au-dessus de 2 % en 2015⁸.

- **Le recul du dollar**

La baisse importante du taux de change du dollar canadien aidera les entreprises québécoises à exporter davantage et contribuera à stopper l'hémorragie d'établissements manufacturiers des dernières années. Cet effet positif ne peut se produire instantanément étant donné qu'il faut un certain temps avant que de nouveaux contrats puissent être négociés et que les entreprises puissent ajuster leurs effectifs et leurs systèmes de production en conséquence. Mais déjà on note des signes encourageants: les exportations internationales du Québec ont augmenté de 3,9% au cours des trois premiers trimestres de 2014 par rapport aux mêmes trimestres de 2013. Chose certaine, les entreprises pourront profiter des coûts très avantageux du crédit et des liquidités accumulées au cours des dernières années pour procéder à la mise à jour et à l'expansion de leurs capacités productives.

Toutefois, le recul du taux de change entrainera aussi des coûts plus élevés pour les biens et les services importés, notamment les équipements à la fine pointe qui contribuent à une augmentation de la productivité des entreprises. Cela ne devrait pas empêcher les consommateurs de profiter quand même largement de la baisse des prix

⁶ Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Exportation, Le commerce extérieur du Québec, juillet 2014, p31.

⁷ Rudy Lecours, *La chute du pétrole menace le déficit zéro*, La Presse, 20 janvier 2015.

⁸ Conference board du Canada, *Regional shakeup. the impact of lower oil prices on Canada's economy*, janvier 2015, page 15.

pétroliers mais pour d'autres catégories de produits, notamment dans le domaine de l'alimentation, un certain renchérissement devrait se faire sentir. Les consommateurs seront ainsi incités à acheter davantage de produits québécois et à prendre leurs vacances au Québec.

Recommandations

1. Quelques principes généraux

- **Attention à la demande**

Devant la fragilité de la reprise économique et attentive aux prévisions des experts à l'effet que la croissance sera plutôt faible au Québec, l'Association croit que le gouvernement doit appliquer des politiques budgétaires et fiscales qui soient propices à soutenir la demande pour les biens et les services. C'est en tout cas l'avis de nos membres. Ainsi, craignant qu'un ralentissement trop rapide de la croissance des dépenses publiques ne compromette la croissance économique, une nette majorité (68%) des économistes ayant répondu à notre sondage de novembre 2014 ont jugé que le ministre des Finances devrait reporter son objectif d'élimination du déficit à 2016-2017.

C'est avec cette préoccupation à l'égard de la demande globale que, dans son avis récent à la Commission sur la révision permanente des programmes, l'Association a recommandé que le gouvernement s'acquitte avec discernement de ses responsabilités directes ou indirectes d'employeur. Nous croyons que le gouvernement devrait aligner la rémunération globale de la fonction publique sur celle du marché en évitant les positions dictées uniquement sur l'équilibre budgétaire à court terme. Le gouvernement devrait en outre faire en sorte que ses pratiques salariales et de formation continue aident au recrutement et à la rétention d'employés compétents et motivés à offrir des services de qualité à la population.

Le souci de soutenir la demande doit aussi se refléter dans des mesures visant à réduire les inégalités de revenus et de richesse. Des efforts doivent être mis en œuvre pour l'inclusion des immigrés, des femmes, des travailleurs de 55 ans et plus. Une meilleure répartition du pouvoir d'achat entre 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.

- **Garder l'œil sur le moyen terme**

L'Association croit que le gouvernement doit éviter les actions précipitées, souvent inspirées par des visions strictement comptables de l'économie. Ces actions peuvent être déstabilisatrices et contreproductives si elles ont pour effet de priver la société

québécoise d'investissements publics susceptibles de rehausser le bien-être de la population et la productivité de l'économie ou si elles plombent une reprise qui demeure timide. Dans une très forte proportion (88%), les économistes ayant répondu au sondage de novembre dernier croient nécessaire que le gouvernement du Québec se dote d'un plan de gestion budgétaire sur un horizon de cinq années. Cela implique des projections économiques plus détaillées sur l'ensemble de cette période. L'Association a véhiculé cette idée auprès de la Commission sur la révision permanente des programmes en préconisant l'adoption par le gouvernement d'un mode de gestion tenant compte de l'évolution des revenus et des besoins à moyen et à long terme. Ce principe nous apparaît toujours justifié et ce, d'autant plus que à moyen terme, la baisse des prix pétroliers, si elle devait se maintenir, pourrait entraîner une révision à la baisse des paiements de péréquation dont profite le Québec.

Le plan budgétaire de 5 ans doit être incorporé dans une projection à long terme qui tient compte des pressions exercées par le vieillissement de la population sur l'économie du Québec et sur la situation financière du gouvernement⁹. Il faut aussi considérer que les initiatives gouvernementales envisagées à ce jour, malgré leur importance, ne mettront peut-être pas fin au déséquilibre structurel des finances publiques québécoises aux cours des années à venir. Il faudra s'y attaquer en s'inspirant de ce qui semble le plus efficace ailleurs dans le monde.

À notre avis, il faudrait mettre sur pied un chantier visant l'amélioration de la productivité, de la compétitivité et de la capacité d'innovation où tous les différents acteurs seraient mis à contribution. L'Association 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. Le contexte a beaucoup changé sous l'effet de la mondialisation, des technologies, du déplacement des pôles de croissance, de la démographie, des préoccupations pour le développement durable, etc. 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. Aussi, il serait utile qu'une commission d'experts indépendants fasse le point sur les options qui s'offrent au Québec et sur l'adéquation des politiques et des programmes actuels visant le développement économique¹⁰.

- **Ne pas ajouter au fardeau fiscal global**

Les prélèvements fiscaux effectués par les gouvernements fédéral et québécois et par les administrations locales représentent présentement 37% du PIB du Québec. Ce niveau dépasse largement le fardeau fiscal global imposé aux Ontariens et encore

⁹ Le FMI a évoqué récemment la nécessité pour les provinces canadiennes de se doter de projections fiscales à long terme pour bien se préparer aux défis qui les attendent. *IMF Executive Board Concludes 2014 Article IV Consultation with Canada*, 30 janvier 2015.

¹⁰ L'Association a déjà fait une telle recommandation dans des avis antérieurs à l'intention du gouvernement.

davantage celui des citoyens des États-Unis. C'est vraisemblablement le fardeau fiscal consolidé le plus élevé en Amérique du Nord. Bien 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.

Ce principe de précaution ne prive pas le gouvernement de toute marge de manœuvre étant entendu qu'il peut toujours procéder à certains réaménagements entre ses différentes sources de revenus fiscaux. Cela oblige cependant à n'augmenter le niveau global de ses ponctions fiscales qu'à la condition que le gouvernement fédéral libère un espace fiscal équivalent. Cela devrait inciter aussi à une concertation plus étroite avec les municipalités et les commissions scolaires en matières budgétaires et fiscales.

2. Les dépenses

Comme nous l'avons exprimé lors des consultations prébudgétaires de l'an dernier¹¹ et dans nos recommandations à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise¹², nous croyons que 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. Il est loin d'être sûr que tous ces crédits fiscaux font une grande différence dans les décisions des acteurs si l'on considère le faible volume d'investissements¹³ et le haut niveau de liquidités conservé par les entreprises¹⁴.

Les crédits et les subventions aux entreprises 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. 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 plutôt pour l'abolition de ces crédits et subventions qui ne sont pas rattachés directement à des investissements concrets.

Dans le sondage réalisé auprès de nos membres, ceux-ci se sont révélés très majoritairement d'avis (96%) que l'efficacité et la pertinence des crédits d'impôt aux ménages et aux entreprises doivent être réévaluées.

¹¹ Voir le mémoire de l'Association à l'adresse <http://bit.ly/M5jyAr>

¹² *Quelques pistes pour un examen de la fiscalité québécoise*, octobre 2014, <http://bit.ly/1rTYV8l>

¹³ C.D. Howe Institute, *Capital Needed: Canada Needs More Robust Business Investment*, 2014, <http://bit.ly/1z4dmhB>

¹⁴ IRIS, *Portrait de la surépargne des entreprises au Québec et au Canada*, janvier 2015.

3. Les revenus

Conformément au troisième principe général évoqué précédemment, l'Association estime que le gouvernement devrait éviter d'ajouter au fardeau fiscal global des Québécois. Nous croyons cependant qu'il devrait procéder à certains réaménagements entre ses diverses sources de revenus fiscaux pour encourager les comportements souhaités par les citoyens et par les entreprises.

- **Hausser les taxes sur les produits pétroliers**

Nous avons mentionné plus haut, du côté des dépenses, la nécessité de rattacher les crédits fiscaux et les subventions aux investissements qui accroissent ou améliorent la capacité de production des entreprises. Le gouvernement devrait aussi utiliser la fiscalité pour décourager les pratiques nuisibles, par exemple, à l'environnement ou à la santé. À cet égard, l'Association souscrit aux orientations proposées par la Commission de l'écofiscalité du Canada¹⁵ à l'effet d'utiliser le régime fiscal pour décourager les activités génératrices d'inconvénients divers plutôt que de pénaliser la croissance des revenus ou des salaires.

En accord avec cette approche, une grande majorité (78%), des répondants au sondage de novembre 2014 sont d'avis que le gouvernement du Québec devrait procéder à une réforme en profondeur de la fiscalité, notamment pour simplifier l'impôt des particuliers (83%) et pour recourir davantage aux taxes indirectes et à la tarification des biens et services (66%).

Le contexte nouveau créé par la chute des prix pétroliers apparaît particulièrement favorable à l'instauration d'une taxe sur le carbone. Le gouvernement pourrait ainsi profiter de revenus accrus sans que les prix de détail des produits pétroliers ne dépassent le niveau qu'ils avaient il y a moins d'un an. Afin de ne pas affecter le revenu disponible des Québécois et de nuire ainsi au soutien de la demande, le gouvernement pourrait aussi en contrepartie abaisser d'autres sources fiscales telles l'impôt sur le revenu ou la taxe de vente. À titre d'exemple, les gouvernements de Colombie-Britannique et du Danemark ont déjà implanté des taxes sur le carbone sans alourdir le fardeau fiscal global des citoyens.

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. Indirectement, par le jeu de l'élasticité-prix, la taxation du carbone permettrait aussi d'inciter les citoyens à utiliser davantage le transport en commun. La taxation du carbone peut coexister avec le mécanisme règlementaire visant l'acquisition par les entreprises de droits d'émission de

¹⁵ Voir le site de la Commission (<http://bit.ly/1uEZQeH>)

gaz à effet de serre¹⁶. Cependant, l'Association a déjà exprimé à la Commission sur l'examen de la fiscalité québécoise qu'il y aurait lieu de s'interroger sur l'adhésion du Québec à ce mécanisme qui risque de miner la compétitivité des entreprises québécoises et d'être coûteux pour l'ensemble des Québécois.

D'autres domaines se prêteraient bien à l'instauration de taxes visant à orienter la consommation dans un sens favorable à l'intérêt public. Ainsi, dans son mémoire à la Commission sur l'examen de la fiscalité québécoise, l'Association a plaidé en faveur de taxes sur le sucre et sur le sel compte tenu des bénéfices qui en résulteraient pour la santé publique et, par le fait même, pour le contrôle des frais de santé.

- **Colmater les fuites**

Conformément à son avis à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, l'Association encourage le gouvernement à susciter et à appuyer les 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.

Denis Durand, président

Bernard Barrucco, directeur général

9 février 2015

¹⁶ Le Système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (SPEDE) de gaz à effets de serre.